



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

EXMO. SR. DR. CONSELHEIRO RELATOR JOÃO BONFIM DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA

PROCESSO TCE/003537/2022

ASSUNTO: CONTAS DE GOVERNO 2021

O Estado da Bahia, através dos Procuradores infrafirmados, com fulcro no art. 2º, inciso XIV, combinado com o art. 32, inciso III e por força do disposto no art. 140 da Constituição Estadual, vem, tempestivamente, em razão da notificação expedida ao Exmo. Governador do Estado da Bahia, Sr. Rui Costa dos Santos, recebida na data de 19/05/2022, apresentar esclarecimentos e tecer considerações a respeito da seção analítica das contas de governo, exercício 2021, requerendo a V.Exa. que se digne a analisá-las, com a cautela que lhe é peculiar, sobretudo considerado o fato da continuidade e agravamento da pandemia mundial ocasionada pelo vírus Covid-19, no exercício em exame.

I – DA TEMPESTIVIDADE:

É a presente manifestação tempestiva, uma vez que os esclarecimentos a serem levados à consideração de V.Exa., vêm a ser prestados rigorosamente dentro do prazo improrrogável de dez dias, assinalado por V.Exa.

II – DA COMPETÊNCIA DA CORTE DE CONTAS. DO LIMITE CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTO À ATUAÇÃO DA MESMA. DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO POR ESSE EGRÉGIO TRIBUNAL. DO CONTROLE INTERNO. DO PODER REGULAMENTADOR EXERCIDO PELO PODER EXECUTIVO. DO IMPERIOSO RESPEITO À COMPETÊNCIA ADSTRITA AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL.

Com efeito, embora seja competente o Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no sentido de auxiliar a Assembleia Legislativa do Estado, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, não pode, *DATA MAXIMA CONCESSA VENIA*, no exercício do controle externo, extrapolar matéria afeta ao âmbito de sua competência, sob o risco de invadir competência atribuída a outro Poder (Poder Executivo), apropriando-se de competência que de resto, não lhe pertence.

É fato que a Administração Pública age e atua lastreada na Constituição Federal Pátria (art. 37, caput). É certo ainda que lei e regulamento são atos normativos de caráter geral e impessoal. No entanto, somente a lei pode inovar na ordem jurídica, modificando situação preexistente. Sempre a lei será a via legítima a criar obrigações para os administrados. Já o regulamento é uma faculdade atribuída ao Poder Executivo e espelha o princípio da separação de poderes, já que o Poder Executivo, na sua atuação administrativa regulamentar, não poderá vir a contrariar a lei, emanada do Poder Legislativo.

Assim, Exmo. Conselheiro Relator, não pode o Tribunal de Contas, na sua atuação, impor determinações, que sejam afetas à competência de outros Poderes, tal qual, por exemplo, vir a impor ao Poder Executivo a edição e/ou a alteração de decretos ou até mesmo a edição de leis, muito embora possam tais sugestões virem a ser recepcionadas, a título de recomendações.

Reza a Carta Federal, no art. 71, *caput*, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Em seguida, os incisos e parágrafos do referido artigo discorrem sobre a competência do Tribunal referido. Bem assim, o art. 91, *caput*, da Constituição do Estado da Bahia, disciplina que o Tribunal de Contas do Estado da Bahia, dotado de autonomia administrativa e independência funcional, auxilia a Assembleia Legislativa, no exercício do controle externo.

Cumpre, por oportuno, trazer a lume o que efetivamente é controle, bem como as diferenças existentes entre controle externo e controle interno. Com efeito, controle é uma forma de manter o equilíbrio na relação firmada entre Estado e Sociedade, fazendo surgir daquele, as funções que lhe são próprias, exercida por meio de seus órgãos, sejam esses ligados ao Executivo, Legislativo ou Judiciário. É que, em decorrência dos princípios da legalidade e da eficiência administrativa e da eficácia de seus atos, o Estado se vê cercado de mecanismos de controle das atividades estatais, gerados pela necessidade de se resguardar a própria administração pública, bem como os direitos e garantias coletivos. Assim, a Carta Magna contemplou dois mecanismos de controle: o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do Estado, e o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

No que diz respeito ao controle interno, o art. 74, da CF/88 foi taxativo, no sentido de dispor que os três poderes devem mantê-lo, de forma integrada, com a finalidade de avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos da eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração; exercer o controle das operações de crédito; e, apoiar o controle externo. Quanto ao controle externo, mencionado no art. 71, da C.F., é o mesmo, um controle de legalidade contábil e financeira, com o objetivo de averiguar a probidade dos atos da administração; a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiro público; e fiel execução do orçamento.

Deve ser salientado que ainda que as atividades que fazem parte desses mecanismos apresentem alguma similaridade, afigura-se necessário registrar suas diferenças, eis que se tratam de dois sistemas de controles distintos. O mecanismo de controle interno faz parte da Administração, subordina-se ao Administrador, tendo por objetivo acompanhar a execução dos atos da Administração e apontar, em caráter

sugestivo, preventivo ou corretivo, as ações a serem desempenhadas, com vista ao atendimento da legislação pertinente.

O controle externo, por sua vez, é exercido pelo Congresso Nacional, pela Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores, considerado o auxílio constitucionalmente imposto das Egrégias Cortes de Contas, a saber: Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados, e, Tribunais de Contas dos Municípios, respectivamente. Os Egrégios Tribunais de Contas, dotados de autonomia e independência funcional, têm a competência de exercer o controle externo, verificando se os atos praticados pela Administração estão em conformidade com as normas vigentes, observando-se questões de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Cumpra esclarecer, por oportuno que a Administração Pública também está sujeita ao controle judicial, distinto dos controles interno e externo, mas, inerente ao Estado de Direito. Esse controle é exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário, por meio da função jurisdicional, visando defender os administrados e manter a Administração dentro das normas legais vigentes, sendo o seu objeto os atos administrativos praticados pelo executivo, pelo legislativo e pelo próprio judiciário. Trata-se, portanto, de um controle de legalidade dos atos administrativos, abrangendo o exame de sua conformidade com a legislação, bem como com relação aos elementos fáticos e princípios gerais que o legitimaram.

Tecidas considerações em derredor das espécies de mecanismos de controle, é mister trazer à baila que dentro de um sistema democrático de direito, impõe-se o respeito à tripartição de poderes e à esfera de competência de cada um deles, de modo a coibir a invasão de competência, de um Poder por outro Poder.

A teor do quanto discorrido, há de ser verificado que cumpre ao Poder Executivo, o controle interno de seus atos. Diga-se mais! Cumpre ao Poder Executivo, por autorização constitucional prevista no art. 105, V, da Carta Estadual, expedir decretos, com vista à regulamentação de lei. Tal competência, registre-se, é privativa do Exmo. Governador do Estado:

“Art. 105 - Compete privativamente ao governador do Estado:

.....V - sancionar, promulgar, vetar, fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos;”

....”

É certo pois, que tanto o art. 84, IV da Carta Federal, como o art. 105, V, da Carta Estadual, disciplinaram a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, para expedição de decretos, estando o exercício dessa competência, adstrita à lei, já que o decreto não pode inovar ou extrapolar o conteúdo inserto na lei, sob pena de usurpação de competência, pelo Poder Executivo, de competência constitucionalmente atribuída ao Poder Legislativo.

Em se tratando (como se trata!) de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em expedir decreto, com o fito de regulamentar lei, é certo que nenhum outro Órgão poderá fazê-lo, sob a pretensão não autorizada, de estabelecer normas, não disciplinadas em decreto, ou na lei que veio a servir de objeto à regulamentação legal, por via de decreto. Assim, não podem vir a prosperar, Exmo. Conselheiro Relator, as determinações veiculadas pela auditoria, na seção analítica pela mesma firmada, no sentido de se buscar impor ao Chefe do Poder Executivo, ações que são do feixe de competência exclusiva do Poder Executivo.

Nesse contexto, em relação ao **“Poder Regulamentar”** da Corte de Contas Estadual, sob o qual se lastreia a Resolução nº 164/2015, que *“dispõe sobre a normatização dos procedimentos para emissão do relatório e parecer prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA”*, cabe destacar que tal Poder Regulamentar da E. Corte de Contas Estadual, encontra-se fundamentado no art. 3º, inciso II da Lei Orgânica do TCE, o qual dispõe que compete ao Tribunal de Contas **“expedir normas supletivas à administração sobre matéria de sua competência”**.

Entretanto, este dispositivo legal carece de uma **interpretação conforme a Constituição**, a fim de se resguardar a sua legalidade e evitar os excessos. Dentro desta lógica, o **“Poder Regulamentar”** deverá vir a ser entendido dentro da competência administrativa normativa da Corte de Contas para editar atos normativos administrativos, a exemplo do seu Regimento Interno e atos ordinatórios, mas nunca atos de efeitos externos dirigidos a outros poderes, frise-se.

De fato, se esta não fosse a interpretação, o artigo citado, estaria ceifado de ilegalidade, posto que, no nosso ordenamento jurídico a competência para o exercício do **“Poder Regulamentar”** é do Poder Executivo, como já destacado.

O tema em questão foi analisado com maestria pelo Excelentíssimo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, quando ocupava o cargo de Procurador do Estado do Rio de Janeiro, no parecer de nº 02/96 -LRB, o qual foi acolhido pelo Governador do Estado, à época, elevado a condição de parecer normativo e assevera a incompetência dos Tribunais de Contas para o exercício do Poder Regulamentar em sua acepção Constitucional.

Neste sentido, segundo o ilustre parecerista:

“De fato, parece aceitável reconhecer-se no Tribunal de Contas competência para editar atos normativos administrativos, como seu Regimento Interno, ou para baixar uma Resolução ou outros atos internos. Poderá, igualmente, expedir atos ordinatórios, como circulares, avisos, ordens de serviço. Nunca, porém, será legítima a produção de atos de efeitos externos geradores de direitos e obrigações para terceiros, notadamente quando dirigidos a órgãos constitucionais de outro Poder. Situa-se ao arrepio da Constituição e foge inteiramente ao razoável, o exercício, pelo Tribunal de Contas, de uma indevida competência regulamentar, equiparada ao Executivo, ou mesmo, em alguns casos de abuso mais explícito, de uma competência legislativa, com inovações à ordem jurídica.”

Tal entendimento decorre do princípio da legalidade, abrigado no art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual, no que toca à administração pública e a seus agentes estarem obrigados a fazer apenas aquilo que a lei autoriza. Por certo que a “lei” deve ser entendida em sentido amplo, abrigando os regulamentos, entretanto somente a “lei”, em sentido estrito, pode inovar ou modificar a ordem jurídica e criar obrigações.

Ainda, segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, no parecer citado, os Tribunais de Contas seriam incompetentes para o exercício do poder regulamentar em sua acepção constitucional, trazendo os seguintes argumentos:

“Não bastassem os argumentos incontestáveis até aqui deduzidos, um outro fundamento evidencia a implausibilidade do exercício de poder regulamentar pelo Tribunal de Contas. E

que, na hipótese de abuso de poder regulamentar pelo Executivo, a Constituição provê expressamente o mecanismo de sanção: compete ao Legislativo "sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar". Não existe qualquer mecanismo constitucional destinado a neutralizar o abuso por parte do Tribunal de Contas. Como não há competência constitucional insuscetível de controle, a conclusão é que simplesmente não há a competência invocada pelo Tribunal de Contas.

Em síntese das ideias enunciadas neste tópico é possível deixar assentado que a referência feita pela lei ao poder regulamentar do Tribunal de Contas somente será constitucional se interpretada no sentido de uma competência normativa limitada, consistente na ordenação interna de sua própria atuação. Não tem competência o Tribunal de Contas para editar atos normativos genéricos e abstratos, vinculativos para a Administração, nem muito menos para invadir esfera legislativa, estabelecendo direitos e obrigações não contemplados no ordenamento.”

Este tem sido o entendimento da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Estado da Bahia, objeto, inclusive, de manifestação do Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado junto ao Tribunal de Contas que questiona os limites do exercício do poder regulamentar por parte do TCE ao editar a Resolução nº 107/2018, de 10 de outubro de 2018.

Assim, a Resolução nº 164/2015 inovou em seu art. 8º ao ter criado para o Controle Interno a obrigação de produzir relatórios e informações a fim de subsidiar que o Tribunal de Contas realize o controle de resultados, sem que haja previsão legal, para tanto. Extrapolou desta forma, o Egrégio Tribunal de Contas, o exercício do seu **“Poder Regulamentar”**. Outros artigos da já citada Resolução, também, transbordam este poder regulamentar impróprio e inviabilizam que seja realizada uma *interpretação conforme* do art. 3º, inciso II da já citada Lei Orgânica do TCE, pois, inovam, criam obrigações a ampliam competência, a exemplo do art. 11, inciso I que textualmente prevê a análise

técnica dos mecanismos de planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas, atribuições que devem estar a cargo do Controle Interno, nos termos do art. 74 da Constituição Federal.

Não cabe ao Tribunal de Contas fixar o modo, bem como quais documentos deverão ser produzidos pelo Controle Interno no cumprimento da sua missão constitucional, como exigido no art. 7º, inciso I, Anexo IV, pois tal exigência configura uma clara e flagrante interferência no exercício das atribuições do Controle Interno, reproduzindo uma situação que seria de subordinação do Controle Interno ao Controle Externo, situação essa, não agasalhada pelo ordenamento jurídico pátrio.

O apoio do Controle Interno ao Controle Externo, como fixado no art. 74, inciso IV da Constituição Federal não pode jamais significar relação de subordinação como bem pontuado pela Procuradoria Geral da República na ADI 5705, ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina em relação ao art. 61-1 da Lei Complementar nº202/2000 daquele Estado. Em outras palavras, não cabe ao Controle Externo fixar como o Controle Interno produzirá as informações necessárias ao cumprimento de sua competência. Não cabe ao Controle Externo ditar as regras de funcionamento do Controle Interno de cada Poder, sob pena de invasão de competência e burla ao sistema de freios e contrapesos essencial à manutenção do sistema democrático.

Tais considerações são pertinentes para que se possa firmar o exato limite da atuação da Corte de Contas no exercício do controle externo ao impor obrigações para os administrados que não estejam previstas em lei, em sentido estrito, bem como de inovar ou ampliar o seu plexo de competência.

III – DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS. DO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DE GOVERNO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SE EXPEDIR DETERMINAÇÕES.

O “caput” do art. 70 da Constituição Federal ao fixar a competência do Poder Legislativo para o exercício do controle externo, delimita o objeto deste controle, nos seguintes termos:

Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Para o exercício desta atribuição, o Poder Legislativo conta com o auxílio das Cortes de Contas, com fulcro no art. 71 da Constituição Federal.

Verifica-se que o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas, no tocante às chamadas Contas de Governo, deve ser o controle contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional nos termos do já citado art. 70 da C.F./88.

Assim, para o exercício de sua missão constitucional, em relação às Contas de Governo, o Tribunal de Contas deverá elaborar **parecer** prévio para auxiliar o Poder Legislativo, a quem compete o julgamento das contas.

Observa-se que, diferentemente das contas dos demais administradores públicos, não há efetivo julgamento das contas do Governador pelo Tribunal de Contas do Estado. A competência para tal julgamento é da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia.

A função relevante e valiosíssima do Tribunal de Contas é de natureza consultiva, emitindo parecer que subsidiará o efetivo julgamento das contas pela Assembleia Legislativa Estadual.

Disto se conclui que o Governador do Estado não é jurisdicionado da Corte Estadual de Contas, diferentemente, daqueles agentes relacionados no art. 7º da Lei Complementar nº 005/91, a saber: Secretários de Estado, Procurador Geral do Estado e Procurador Geral de Justiça.

Portanto, ao emitir o Parecer Prévio às contas do Exmo. Governador, a Corte de Contas deverá **considerar que, no caso das Contas prestadas pelo Governador, sua função é de parecerista, não cabendo, portanto, a expedição de determinações no âmbito da emissão de parecer prévio.**

Ora, a própria natureza do produto da análise das contas de governo empreendida pelo Tribunal de Contas estabelecida na Constituição Federal, qual seja, emissão de parecer revela-se incompatível com a emissão de determinações. Isso porque o parecer tem como função subsidiar o julgamento pela Assembleia, mas não é vinculante. Da própria essência do instituto do parecer extrai-se que não se pode determinar ao Governador do Estado nas contas de governo, pois o efetivo julgamento das contas apenas se dará na Assembleia Legislativa.

O parecerista, nesta hipótese constitucional, não pode atuar como julgador e avançar no julgamento que é de competência da Assembleia Legislativa para estabelecer, a quem não é julgado por ele, obrigações de natureza cogente como são as determinações.

Traçados os aspectos gerais que se impõem ao reconhecimento de que o Chefe do Poder Executivo Estadual não é jurisdicionado do Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, bem como, de que à Corte de Contas, não cumpre a imposição de determinações destinadas àquele, especialmente no âmbito das contas de governo, na qual a relevante função do TCE é de emissão de parecer prévio, urge o esclarecimento de algumas outras questões, abordadas na seção analítica apresentada.

III- INVASÃO EM COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO PODER EXECUTIVO. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE DETERMINAR EDIÇÃO OU REVISÃO DE DECRETOS OU LEIS E DA IMPOSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS DETERMINAR O CONTEÚDO DA POLÍTICA PÚBLICA

Além de não ser cabível a expedição de determinações em sede de Parecer Prévio às Contas do Executivo, observa-se que há diversas propostas de determinações que invadem competência privativa do Executivo de apresentar de forma privativa e discricionária projeto de leis, bem como da Assembleia Legislativa para apreciá-los, bem

como do Executivo em editar decretos, buscando inserir-se em área estranha ao Controle Externo ao determinar a edição ou revisão de leis.

Como se pode constatar, a exemplo das propostas de determinação constantes nos itens 2, 3, 8, 23, 24, 26, há a proposição de determinações que, em última análise, obrigariam o Chefe do Poder Executivo a editar leis ou decretos.

Como já dito, o controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo pela Constituição Estadual, sob pena de tal interferência, flagrantemente inconstitucional, frise-se, vir a macular a independência e a harmonia entre os Poderes do Estado.

Ao Governador do Estado, como dito, compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989), além de ter iniciativa privativa para apresentar projeto de lei sobre matéria de pessoal e estrutura administrativa.

Cabe destacar que tal entendimento foi expressamente adotado pelo Egrégio TCE, em mais de uma ocasião, a exemplo do julgamento do recurso da PGE por meio do processo TCE/001757/2020, cujo voto do Exmo. Conselheiro Relator Inaldo Araújo assim consignou:

“(...)entendo que a função de controle a cargo desta Corte de Contas, não lhe permite intervir nas atividades do exercício de competências legislativas que são privativas do chefe do Poder Executivo pela Constituição Estadual. O brilhante entendimento trazido pelo nosso nobre colega o Dr. Raul Pinheiro, auditor de escor desta Casa, corrobora este entendimento, ao afirmar que – vou citar aqui o pensar do Dr. Raul:

‘Com efeito, não concebo que, entre as competências atribuídas pela Constituição Estadual ao Tribunal de Contas do Estado esteja a de participar do processo legislativo, chegando ao ponto de impor penalidade pecuniária a um secretário de Estado, em razão de dispositivos por este incluído em anteprojeto que, em seguida, seria submetido, como Projeto de Lei de iniciativa do Exmo. Governador do Estado, a ser

discutido e votado e, afinal, convertido em norma legal no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado.

É esta, no meu entender, segue Dr. Raul, - e também no meu – a providência que compete ao Tribunal de Contas adotar, caso identifique, em texto legal, dispositivo que entenda infringente aos mandamentos e princípios constitucionais. Não logrei, no entanto, localizar, quer na Constituição do Estado da Bahia quer na Lei Orgânica desta Corte de Contas, qualquer norma que autorize o Tribunal de Contas a participar do processo de elaboração legislativa de forma impositiva a ponto de expedir determinações relativas ao conteúdo de Projetos de Lei e de impor penalidades aos responsáveis por sua elaboração, caso não venha a ser atendido.”

Além disso, em novo recurso da PGE, TCE/001109/2021, que impugnou o conteúdo da Resolução 66/2020, o Pleno do TCE transformou a determinação em recomendação, nos seguintes termos:

“ACÓRDÃO N.º 000144/2021 RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. DECISÃO UNÂNIME. PROVIMENTO PARCIAL. DECISÃO POR MAIORIA. Vistos, etc. ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária virtual, por maioria de votos, pelo conhecimento como Recurso de Revisão, face ao preenchimento dos requisitos regimentais, e, no mérito, por maioria de votos, pelo provimento parcial, **para que a determinação indicada no item “a” da Resolução nº 66/2020 seja convertida em recomendação**, passando a ter a seguinte forma: “a) pela expedição de recomendação ao Secretário de Planejamento para que, naquilo que lhe competir, adote medidas necessárias à revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico com fim de que: I) seja explicitada, no texto legal, a conceituação dos Componentes – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas (item 2.1 do Relatório técnico); II) seja explicitado, no texto legal, as Iniciativas associadas às Metas dos Compromissos (item 2.2 do Relatório técnico); III) seja explicitado, no documento legal, as associações dos Indicadores com os Compromissos (item 2.3.2 do Relatório técnico); IV) seja definido o que representa os valores de Referência e de Alcance (item 2.4.1 do Relatório técnico); V) seja dada às metas aspecto mensurável, qualitativo e quantitativo, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, conseqüentemente, dos compromissos a elas atrelados (item 2.4.2 do Relatório técnico); e VI) seja projetado para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para

cada ano e para o final do Plano, em consonância com os apontamentos auditoriais (item 2.3.1 do Relatório técnico). Vencidos, em parte, a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa e o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, que votaram pelo conhecimento e improvimento do pleito.”

Portanto, diante do entendimento aqui exposto, cumpre excluir tais determinações indicadas e apostas na seção analítica ora examinada.

Além disso, observa-se que há propostas de determinações que almejam interferir no mérito da política pública invadindo assim, o espaço de discricionariedade pertencente ao Poder Executivo. Como exemplo, podemos citar a proposta de determinação constante do seguinte item:

8) reavaliar a estratégia de regionalização dos investimentos por Território de Identidade, em consonância com o disposto no art. 3º, inciso III e no art. 165, §7º da Constituição Federal, no art. 159, §7º da Constituição Estadual e nos arts. 2º e 3º da Lei Estadual nº 13.214/2014 (item 2.6.3.3);

A Política Pública do Território de Identidade é prevista em lei, ou seja, fruto de apreciação dos representantes do povo e não cabe, portanto, a interferência da Corte de Contas, sobretudo sob a forma de determinação acerca do mérito da política pública, ressalte-se.

Assim, ainda com mais razão, tais propostas devem ser rejeitadas.

DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Considerando a exiguidade do tempo para análise e a extensão do trabalho realizado pela equipe de auditoria, a presente manifestação está concentrada nas “ressalvas” e em algumas das “determinações” sugeridas pela Auditoria, sem prejuízo de manifestação sobre algumas das recomendações propostas.

Inicialmente, cumpre registrar a excepcionalidade do ano de 2021, no qual houve o agravamento da pandemia do Coronavírus, principalmente no início do ano, com elevação do número de mortes, o que ensejou a adoção de medidas ainda mais restritivas, que impactaram as atividades dos particulares e também dos órgãos públicos no Estado da Bahia. No ano citado, foi necessária a concentração de esforços de todas as áreas nas medidas de enfrentamento à pandemia.

Além disso, considerando que o mundo foi surpreendido com tal ocorrência, desde março de 2020 no Brasil, o serviço público estadual foi severamente afetado, inclusive em razão do não funcionamento presencial dos órgãos públicos por diversos períodos, o que dificultou a realização normal dos trabalhos da Administração Estadual.

Outrossim, os órgãos públicos sofreram com a imposição de diversos períodos de afastamentos de servidores, ao longo do ano de 2021, inclusive com ocorrência de falecimentos, o que impactou no desempenho das funções administrativas.

Assim, é mister destacar que as contas do exercício de 2021 devem ser interpretadas em tal contexto de agravamento da pandemia. Portanto, em tal cenário adverso há de ser ponderado em cada achado a dificuldade para a implementação de novas medidas administrativas para sanar ocorrências pretéritas e até mesmo a necessidade de adiar certas ações, tendo em vista o foco da Administração Estadual em salvar vidas, concentrando os gastos nas medidas essenciais e necessárias para o enfrentamento da pandemia do Covid-19.

Quanto ao Relatório da Auditoria cumpre registrar que o Estado da Bahia atende integralmente a todos os parâmetros estabelecidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os gastos mínimos com saúde, além dos limites com gastos de pessoal e de endividamento. No entender do Estado, o limite de gastos com educação também foi respeitado, em que pese o entendimento da Auditoria. De qualquer sorte, houve edição de Emenda Constitucional autorizando eventual descumprimento no ano de 2021 do referido limite.

Não há, nos achados de auditoria apontados, nenhum indicativo de ação dolosa por parte da Administração Pública, de forma que todos os apontamentos foram devidamente justificados e, sempre que possível, foram realizados os ajustes devidos.

A pandemia no ano de 2021 aprofundou a crise, ocasionou aumento de desemprego, o que ensejou a necessidade de continuidade do pagamento do auxílio-emergencial e repasse pela União, aos Estados, por meio da Lei Complementar 173/2020.

Ressalte-se que, apesar de tal realidade, o Estado da Bahia percorreu o exercício de 2021 dentro da legalidade e honrando seus compromissos, o que demonstra gestão séria e responsável do ponto de vista fiscal.

Necessário rememorar que a Lei Complementar 173/2020 estabeleceu uma série de vedações acerca da contratação de pessoal efetivo pelos Estados, bem como da criação de cargos até 31 de dezembro de 2021.

Portanto, qualquer análise e deliberação deve ser condicionada às limitações decorrentes do enfrentamento de tal pandemia, além das flexibilizações estabelecidas com a decretação de estado de calamidade estadual, a exemplo do art. 65, incisos I e II, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das disposições da Lei Complementar 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), bem como as flexibilizações determinadas pelo STF no julgamento da Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6537.

Cumprindo ainda, trazer à baila, o disposto no art.22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942), que orienta para a consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sobretudo, considerado o exercício atípico do ano de 2021, em razão da pandemia mundial da Covid-19, em que mesmo com toda a gama de problemas então enfrentados pela administração pública estadual, o Estado da Bahia se consagrou reconhecido nacional e internacionalmente, pela sua condução atuante e prudente, no curso da pandemia. Assim, necessária a aplicação dos princípios do consequencialismo jurídico e da primazia da realidade.

Não por outra razão, a Auditoria concluiu no sentido da aprovação das contas, ainda que com a aposição de ressalvas. Registre-se que, quanto às ressalvas, com a devida *venia*, não compartilha o Estado da Bahia, do mesmo entendimento.

Também há que se afirmar acerca do monitoramento do atendimento às recomendações emitidas no parecer prévio das contas de governo de 2020, que houve a emissão de 110 recomendações, mediante apreciação realizada em 03 de agosto de 2021.

Com a expedição de elevado número de recomendações no segundo semestre do exercício de 2021, mesmo com todo o esforço do Estado, não se poderia esperar que, em menos de 6 meses, em um ano de pandemia, houvesse o atendimento de mais de uma centena de recomendações.

Respeitada a atuação do Tribunal de Contas, cumpre salientar que a expedição de tal elevado número de recomendações, com a devida *venia*, não se revela pedagógica, pois não há como o Estado se concentrar na resolução de todas as questões indicadas, considerando que as contas, por obediência ao prazo constitucional, são julgadas normalmente no segundo semestre do exercício seguinte. A PGE, assim, entende, com a devida *venia*, que as recomendações deveriam se concentrar nos pontos mais relevantes, segundo a avaliação do Colendo Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Diante dos argumentos a seguir elencados, o Estado da Bahia manifesta-se pela aprovação das contas com a expedição das recomendações necessárias ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Aspectos Relevantes da Seção Analítica

Ressalvas apresentadas pela Auditoria

“1) ausência dos documentos e informações na prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2021, relativos ao art. 7º, Anexo I, inciso III e Anexo

II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (item 2.2.1). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2019 e 2020;”

“2.18.3 Sugestões de Determinações da Auditoria: 1) encaminhar a este Tribunal, no prazo de 90 dias, os documentos e informações ausentes da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, exercício de 2021, referidos no art. 7º, Anexo I, inciso III e Anexo II, da Resolução TCE/BA nº 164/2015, conforme especificado no Quadro 1 da Seção Analítica (item 2.2.1);”

Em relação ao citado item, cabe reiterar as alegações apresentadas ao chamado “Poder Regulamentar” da Corte de Contas Estadual, sob o qual se lastreia a Resolução nº 164/2015, que “dispõe sobre a normatização dos procedimentos para emissão do relatório e parecer prévio das Contas de Governo no âmbito do TCE/BA.”

É fundamental aclarar que ao definir no Anexo II da Resolução 164 o elenco de informações a serem apresentadas na prestação de contas do Governador, o TCE está, em verdade, preestabelecendo, material e formalmente, requisitos para processos e produtos desenvolvidos pelo Poder Executivo! Importante ressaltar que não se trata de juntar informações que são produzidas no exercício regular das competências atribuídas ao Órgão Central de Planejamento, mas sim de estabelecer requisitos a serem atendidos por processo e produto sem que exista base legal que torne isto exigível.

Em tal contexto, apresentamos as respostas, por item apontado como ausente, referentes ao Anexo II.

No tocante à Seplan, as informações indicadas como ausentes (Quadro 1, pagina 14) são as que seguem nas alíneas “a” e “b”, com respectivos esclarecimentos:

a. Apresentação dos resultados das ações de governança do PPA e resultados delas decorrentes.

Reiteramos, nesta oportunidade, que não há pendência de tais informações, pois estas constam diretamente ou como subsídios na elaboração dos conteúdos avaliativos, nos seguintes documentos:

Relatório de Execução do Plano Plurianual Participativo PPA 2020-2023, Ano II – 2021, elaborado a partir das informações produzidas nos processos Acompanhar Ação Governamental, Monitorar Programas do PPA e Avaliar Desempenho de Programas do PPA, e entregue à Assembleia Legislativa (ALBA) em 14/02/2022, por meio do Ofício GE nº 02/2022, de 11/02/2022, na forma prevista no art. 105, XV;

Relatório de Avaliação da Execução do PPA 2020-2023, Ano II – 2021, materializado pelo conjunto de relatórios produtos do processo Avaliar Desempenho de Programas do PPA, disponibilizado no sítio institucional em 31/03/2022, na forma prevista no art. 9º da Lei nº 14.172, de 06 de novembro de 2019, alterado pela Lei nº 14.393, de 15 de dezembro de 2021.

Assim, nosso posicionamento de que não há pendência desta informação resulta do entendimento de que a governança do PPA é operacionalizada pelos processos Acompanhar Ação Governamental, Monitorar Programas do PPA e Avaliar Desempenho de Programas do PPA, como explicado no quadro abaixo, onde correlacionamos as ações de governança aos respectivos produtos/resultados.

Ações de Governança do PPA	Produtos / Resultados
Acompanhar Ação Governamental: ✓ coordenação e suporte técnico para o registro de informações, pelos órgãos e entidades, sobre a execução das Ações Orçamentárias vinculadas às Iniciativas do PPA: a. Situação da Execução Física, considerando o quantitativo no menor nível de detalhamento (Produto ou Subproduto e Estado, Território ou Município); b. Entraves e Notas Explicativas na execução das Ações Orçamentárias. ✓ interlocução com as unidades executoras e responsáveis pelo registro para a tempestividade e consistência das informações.	➤ Produção de informações no Fiplan sobre a execução física das Ações Orçamentárias, de custo específico e inespecífico, detalhando o quantitativo do bem ou serviço no menor nível de detalhamento. ➤ Geração de subsídios para a análise e validação dos registros do Monitoramento de Programas.
Monitorar Programas do PPA: ✓ análise prévia para eventual identificação de não conformidades programáticas do PPA e Orçamento;	➤ Produção no Fiplan de informações sobre a execução das Metas e Iniciativas dos Compromissos dos Programas do PPA.

✓ coordenação e suporte técnico para o registro de Relatos sobre o desenvolvimento das Iniciativas, da apuração das Metas e de explicações sobre a evolução destas, pelos órgãos responsáveis; ✓ monitoramento e registro de informações sobre eventuais intercorrências que impactem as atividades críticas para o desenvolvimento das Iniciativas prioritárias.	➤ Promoção de melhoria da eficácia da execução no tocante ao escopo prioritário; ➤ Geração de subsídios para eventual revisão do PPA; ➤ Geração de subsídios para a Avaliação de Desempenho.
Avaliar Desempenho de Programas do PPA: ✓ coordenação e suporte técnico para o registro da apuração dos Indicadores de Programa e de explicações sobre a evolução destes; ✓ cálculo, por Programa, dos indicadores específicos previstos na metodologia de avaliação do desempenho de Programa, e formulação de conclusões a partir da análise dos indicadores.	➤ Produção de informações/insumos para o conhecimento e análise do desempenho dos Programas. ➤ Relatório de Avaliação de Desempenho de Programas do PPA. ➤ Geração de subsídios para eventual revisão do PPA.

b. Justificativas para o não atingimento dos resultados, considerando os indicadores publicados no PPA, o índice de referência no ano-base e o índice esperado para cada ano.

Da mesma forma, asseveramos nosso entendimento de que não há pendência de tais informações, pois não há a possibilidade de o Relatório de Avaliação de Desempenho de Programas do PPA apresentar “Justificativas para o não atingimento dos resultados, considerando os indicadores publicados no PPA, o índice de referência no ano-base e o índice esperado para cada ano” **uma vez que no atual modelo conceitual do PPA, Lei Estadual nº 14.172, de 06/11/2019, o componente Indicador de Programa não contempla índices esperados, seja anual ou quadrienal.**

Nesse sentido, importante salientar que permanecem em andamento na Seplan discussões técnicas sobre a estrutura/organização do PPA, bem como sobre condições para a proposição de projeto lei complementar (PLC) para a normatização da matéria, tendo em vista **recomendações** (indicações de oportunidades de melhorias, sem caráter impositivo) da Corte de Contas, como segue:

2.18.4 Sugestões de Recomendações: 1) promover a revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 066/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, ambos do TCE/BA (item 2.5.1.1). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020); 2) incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, §9º, inciso I, da Constituição Estadual, quando da definição dos elementos do PPA, todos os componentes básicos previstos (medida, fórmula, índice, padrão de comparação e meta) para os indicadores de desempenho, necessários à plena condição de avaliação de desempenho das ações governamentais na implementação das políticas públicas, como preconizado no Guia Referencial para a Medição de Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores, publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (item 2.5.1.1). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

Também cabe destacar que a ressalva indicada representa tentativa da Auditoria de impor ao Estado da Bahia metodologia federal que a Auditoria julga mais adequada, indicando normas ou manuais do Governo Federal, a exemplo do Guia Metodológico

para Indicadores (2018), do MP/SEPLAN, e do Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores, da ENAP. Não há, portanto, qualquer base normativa adequada para que a metodologia adotada pelo Estado seja afastada.

Itens relativos ao Anexo I da Resolução

- Ausência, nas Notas Explicativas as Demonstrações Contábeis, das informações sobre os recursos recebidos mediante convênios, indicando a movimentação no ano, o resumo por situação (em execução, concluídos, paralisados, etc.); e

- Ausência, nas Notas Explicativas sobre as contingências decorrentes de litígio em que o Estado seja réu, o resumo por natureza e estimativas de êxito.

Quanto aos itens “b” e “c” a Sefaz, por intermédio da Dicop solicitará as unidades responsáveis as devidas informações para inclusão nas Notas Explicativas às DCCs de 2022.

“2) deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas fragilizam as informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho do PPA e, conseqüentemente, comprometem a aferição dos resultados alcançados pelos Programas de Governo em 2021 (item 2.5). A irregularidade é recorrente, tendo sido objeto de recomendações nos Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020;”

Sugestão de determinação da Auditoria:

2) adotar as medidas necessárias para solucionar as deficiências nos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas que fragilizam as informações contidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, dando pleno cumprimento à deliberação da Resolução nº 066, de 2020, deste Tribunal, e aos arts. 37, caput, 70, 74, incisos I e II e 165, §1º da CF/ 1988, ao art. 159, §7º, da CE/1989 e aos arts. 1º, §1º, 48, caput e §1º, da LRF (item 2.5.2.1);

2.18.7 Expedição de Alertas Previstos na LRF, art. 59: 1) fragilidades dos procedimentos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações de políticas públicas comprometem a aferição dos resultados dos programas (item 2.5);

Ressaltamos que, desde as primeiras auditorias operacionais realizadas a partir de 2015, as sistemáticas de planejamento, monitoramento e avaliação tem sido objeto de análise e melhoria continuada pela Seplan, visando solucionar as deficiências apontadas pela Corte de Contas.

A Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA é um componente essencial do ciclo do planejamento e gestão estratégica das ações de políticas públicas, compreendendo a apreciação sistemática e objetiva do valor ou mérito de um Programa, quanto aos aspectos de execução e resultados, a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento, de verificar o seu desempenho e identificar os resultados alcançados.

A metodologia aplicada utiliza-se de insumos quantitativos e qualitativos referentes à componentes que estruturam os instrumentos de planejamento plurianual e anual, a saber: apuração dos Indicadores dos Programas (dimensão estratégica), apuração das Metas e relatos das Iniciativas dos Compromissos dos Programas (dimensão tática) e execução física e financeira das Ações Orçamentárias (dimensão operacional).

Referida metodologia, ano II – 2021, resulta do esforço de aprimoramento da metodologia utilizada no ano I, incorporando as melhorias programáticas implementadas por meio de Revisão do PPA e agregando novos conteúdos avaliativos referentes à compatibilidade sobre diversos aspectos quantitativos e ao desempenho dos diversos órgãos do Governo do Estado na execução de seus Programas.

Na perspectiva qualitativa, isto é, do alinhamento programático, a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual e os Orçamentos Anuais do quadriênio, é avaliada pela Seplan de forma processual, em cada oportunidade de análise e aprovação de proposta formulada pela Unidade Setorial de Planejamento (USP) ou Unidade Orçamentária (UO), conforme seja na elaboração da programação plurianual ou orçamentária, respectivamente.

No processo de elaboração do PPA a compatibilidade entre a Meta e o Compromisso, a Iniciativa e o Compromisso e a Meta e Iniciativa entre si, é avaliada pela APG do órgão responsável e pela SPE/Seplan como parte das condições para a aprovação da proposta setorial encaminhada. Na programação da Ação Orçamentária, no processo de elaboração da LOA ou de modificação orçamentária (PMO), há um subprocesso preliminar e obrigatório, denominado “Definir Ação”, no qual tanto a SPO/Seplan quanto a SMA/Seplan observam o requisito da compatibilidade entre a Ação e a Iniciativa do PPA.

Importante salientar que permanecem em andamento na Seplan discussões técnicas sobre a estrutura/organização do PPA, bem como sobre condições para a proposição de projeto lei complementar (PLC) para a normatização da matéria, tendo em vista **recomendações** (indicações de oportunidades de melhorias, sem caráter impositivo) da Corte de Contas, como segue:

2.18.4 Sugestões de Recomendações: 1) promover a revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico, projetando para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com o disposto na Resolução nº 066/2020, ratificada pelo Acórdão nº 144/2021, ambos do TCE/BA (item 2.5.1.1). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020); 2) incluir no Projeto de Lei Complementar de que trata o artigo 159, §9º, inciso I, da Constituição Estadual, quando da definição dos elementos do PPA, todos os componentes básicos previstos (medida, fórmula, índice, padrão de comparação e meta) para os indicadores de desempenho, necessários à plena condição de avaliação de desempenho das ações governamentais na implementação das políticas públicas, como preconizado no Guia Referencial para a Medição de Desempenho e Manual para a Construção de Indicadores, publicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (item 2.5.1.1). (Reiteração da recomendação constante do Parecer Prévio de 2020);

Além disso, por meio de recurso apresentado pela PGE, TCE/001109/2021, que impugnou o conteúdo da Resolução 66/2020, o Pleno do TCE transformou a determinação em recomendação, nos seguintes termos:

“ACÓRDÃO N.º 000144/2021 RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. DECISÃO UNÂNIME. PROVIMENTO PARCIAL. DECISÃO POR MAIORIA. Vistos, etc. ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária virtual, por maioria de votos, pelo conhecimento como Recurso de Revisão, face ao preenchimento dos requisitos regimentais, e, no mérito, por maioria de votos, pelo provimento parcial, **para que a determinação indicada no item “a” da Resolução nº 66/2020 seja convertida em recomendação**, passando a ter a

seguinte forma: “a) pela expedição de recomendação ao Secretário de Planejamento para que, naquilo que lhe competir, adote medidas necessárias à revisão do PPA 2020-2023, por meio de projeto de lei específico com fim de que: I) seja explicitada, no texto legal, a conceituação dos Componentes – Indicadores, Compromissos, Metas e Iniciativas (item 2.1 do Relatório técnico); II) seja explicitado, no texto legal, as Iniciativas associadas às Metas dos Compromissos (item 2.2 do Relatório técnico); III) seja explicitado, no documento legal, as associações dos Indicadores com os Compromissos (item 2.3.2 do Relatório técnico); IV) seja definido o que representa os valores de Referência e de Alcance (item 2.4.1 do Relatório técnico); V) seja dada às metas aspecto mensurável, qualitativo e quantitativo, que permitam o monitoramento regular de seu cumprimento, e, conseqüentemente, dos compromissos a elas atrelados (item 2.4.2 do Relatório técnico); e VI) seja projetado para os indicadores dos programas do PPA os índices esperados, para cada ano e para o final do Plano, em consonância com os apontamentos auditoriais (item 2.3.1 do Relatório técnico). Vencidos, em parte, a Exma. Sra. Conselheira Carolina Costa e o Exmo. Sr. Conselheiro Pedro Lino, que votaram pelo conhecimento e improvimento do pleito.”

Ora, se a Resolução 66/2020 foi reformada e a determinação, anteriormente expedida, foi convertida em recomendação, não se pode expedir determinação para que se cumpra a Resolução 66/2020, conforme proposta do item 2 de determinação, como se o quanto consignado na Resolução citada se tratasse de determinação.

Assim, em razão do disposto no Acórdão 144/2021 do Pleno do TCE, apenas seria cabível a expedição de recomendações.

Também cabe destacar que a ressalva indicada representa tentativa da Auditoria de impor ao Estado da Bahia metodologia federal que a Auditoria julga mais adequada, indicando normas ou manuais do Governo Federal, a exemplo do Guia Metodológico para Indicadores (2018), do MP/SEPLAN, e do Guia Referencial para Construção e Análise de Indicadores, da ENAP. Não há, portanto, qualquer base normativa adequada para que a metodologia adotada pelo Estado seja afastada.

Em matéria orçamentária e das peças de planejamento estatal como o PPA, cabe destacar a incompetência do TCE para determinar a revisão de projeto de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Acerca do Plano Plurianual, o art. 165, §1º, da CF/88 dispõe que:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

(...)

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (destaquei).

No mesmo sentido, estabelece a Constituição do Estado da Bahia no seu art. 159.

Nesse contexto, destaque-se que compete privativamente ao Governador do Estado “enviar à Assembléia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso II, da CE).

Logo, compete privativamente ao Chefe do Executivo Estadual subscrevê-lo e enviá-lo à Assembleia Legislativa.

Assim, o controle a cargo do Tribunal de Contas não lhe permite interferir no exercício das competências legislativas atribuídas privativamente ao Chefe do Executivo pela Constituição Estadual, sob pena de macular a independência e a harmonia entre os Poderes do Estado.

Ao Governador do Estado, como dito, compete privativamente “enviar à Assembleia o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Proposta do Orçamento anual” (art. 105, inciso XI, CE/1989)

Nessa esteira, ao TCE não compete expedir qualquer determinação, a quem quer que seja relacionada à elaboração do PPA em respeito ao princípio da separação dos poderes e da necessidade de respeito ao poder de iniciativa de leis atribuída exclusivamente ao Executivo no caso.

Ora, se a iniciativa para apresentação do PPA cabe ao Executivo, em respeito a tal competência exclusiva, não cabe ao Tribunal de Contas do Estado determinar o exercício de tal competência, ainda mais se tratando do exercício de função legislativa que tem caráter inovador no ordenamento jurídico.

Note-se, também, que, se possíveis, tais imposições seriam inócuas, porquanto o projeto apresentado pelo Chefe do Executivo poderia vir a sofrer emendas no âmbito da Assembleia, divergindo da lei editada ao final do processo legislativo.

De outra sorte, na condição de Órgão de Controle Externo, o TCE pode e deve sugerir a adoção de medidas que possam contribuir para a aprovação de um instrumento de planejamento que melhor direcione a administração pública e que viabilize seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. No entanto, tais sugestões, destituídas de caráter vinculante, representam tão somente o aprimoramento do processo dialético com os demais órgãos e instituições do Estado, para a construção de soluções mais ajustadas ao interesse público.

Assim, é legítimo, em relação ao Governador e a competência de iniciativa de leis, que o TCE formalize suas ponderações, levando-as ao conhecimento do Parlamento, que, aquiescendo, formulará emendas, que serão apresentadas à Comissão Permanente, para emissão de parecer, sendo apreciadas pelo Plenário da Assembleia Legislativa, na forma regimental.

Nesse contexto, esse é o único caminho formal, alinhado ao desenho constitucional vigente, que, se trilhado, permite ao Tribunal de Contas influenciar previamente, ainda que de maneira indireta, no conteúdo do projeto de lei que instituirá o Plano Plurianual.

A posteriori, é possível ainda, em sede de parecer prévio sobre as contas de governo, tecer considerações acerca do conjunto de normas que definem o planejamento e o orçamento governamentais (PPA, LDO e LOA), submetendo-as ao crivo do Poder Legislativo competente sob a forma de recomendações, que poderá considerá-las no processo de elaboração das futuras leis orçamentárias. É a metodologia empregada pelo TCU, consoante se extrai do Acórdão nº 2461/2015-TCU-Plenário, que aprovou o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, exercício 2014.

Entretanto, não cabe condicionar a iniciativa legislativa do Poder Executivo ou mesmo determinar a obrigação de deflagração da iniciativa de propositura de lei pelo Poder Executivo, o que é atribuído, com muita discussão doutrinária e com ressalvas, apenas ao Judiciário através do mandado de injunção.

Destaque-se que no caso de eventuais irregularidades e abusos atribuídos ao Governador do Estado, compete ao TCE “representar ao Poder Legislativo competente” (inciso VII).

Considerando que o exercício da competência para expedir determinações deve guardar pertinência com a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado da Bahia, não pode o Controle Externo, por absoluta incompatibilidade lógica, impor balizamentos ao exercício de competência legislativa privativa do Governador do Estado, qualquer que seja o conteúdo das normas elaboradas.

Assim, requer o afastamento das determinações propostas nos itens 2 e 3 (itens 2.5.2.1 e 2.6.1).

Além disso, no documento Ref.2799915-57 e Ref.2799915-58, **a própria Auditoria reconhece o avanço da Administração na elaboração e revisão do PPA:**

“Nada obstante, para o exercício de 2021, verifica-se avanços da Administração em relação à nova metodologia de avaliação adotada, tendo em vista a introdução de análises da compatibilidade entre a execução orçamentário-financeira e

física das ações orçamentárias, entre a execução orçamentário-financeira e a apuração das Metas dos Programas, além de análises da execução das prioridades e não prioridades, e do desempenho das Secretarias de Estado/Órgãos na execução dos Programas sob suas responsabilidades, em consonância com o art. 7º, inciso I, da Resolução TCE/BA nº 164/2015 (alterada pela Resolução TCE/BA nº 03, de 07/02/2017).”

Portanto, diante do entendimento aqui exposto e do avanço do Estado, cumpre excluir a ressalva, a determinação e o alerta indicados na seção analítica ora examinada.

3) pagamentos de encargos moratórios (multa e juros) de, pelo menos, R\$8,58 milhões no exercício de 2021. A Auditoria também identificou a ocorrência de subavaliação do montante pago com encargos moratórios e falta de providências para responsabilização e ressarcimento (item 2.6.3.2);

A Auditoria do Egrégio TCE aponta a situação de que o Estado vem pagando encargos moratórios, bem como a fragilidade dos controles e procedimentos e a não apuração da responsabilidade com vistas a ressarcimento do dano causado ao erário.

Aponta ainda a auditoria daquela Corte de contas a inexistência de subelementos, em alguns elementos, que permitisse a segregação dos valores de juros e encargos moratórios, bem como a subavaliação dos valores contabilizados na conta de Variação Patrimonial Diminutiva relativa a essas rubricas, conta iniciada por 3.4.2.

Cabe ressaltar que o próprio relatório de auditoria já sinaliza a publicação, em novembro de 2021, da Instrução Normativa SAF Nº 035/2021, com a criação dos subelementos específicos para essa segregação, bem como a atualização da Instrução Normativa SAF Nº 029/2019, por meio do qual estabeleceu-se a criação de uma série de novos subelementos de despesa próprios para contabilização dos encargos moratórios para diversos elementos de despesa que não os possuíam.

Ademais, o relatório cita ainda a “emissão por parte da Sefaz de normativo instruindo as unidades do Estado a forma adequada de contabilização dos encargos moratórios, assim como atualizou o rol de subelementos existentes relacionados a esse

tipo de despesa, restando pendente a análise, em exercícios futuros, da efetividade de tais ações para reduzir a subavaliação dos encargos moratórios pagos”, sendo esse normativo o Ofício Circular Dicop nº 08/2021, de 31/03/2021, e 37/2021, de 28/10/2021.

Complementando as ações de criação de subelementos específicos, para registrar as despesas com juros e multas, a DICOP criou o subelemento 71-09: Despesa com Multas e Juros devidos pelo Estado decorrente de amortização do principal da dívida contratual resgatado, quando previstos ou não em contrato para contabilizar as despesas com juros pagos sobre a dívida pública e atualizou o anexo da IN 29/2019.

Nesse sentido, entende-se que o problema de mensuração não irá se repetir e a Sefaz permanecerá acompanhando e orientando as unidades para a devida execução desse tipo de despesa.

Quanto ao pagamento de encargos moratórios decorrentes de diferenças entre GFIP e GPS, a SAEB tem ampliado e aprimorado medidas de saneamento e controle, com o objetivo de alcançar uma redução gradual deste tipo de inconsistência. Entre tais medidas, cabe — de forma resumida — mencionar: melhorias nos fluxos de gestão das folhas de pagamento; execução regular de trilhas de auditoria interna; aperfeiçoamento nos mecanismos de controle e transmissão das GFIP's; disponibilização de orientações e relatórios aos demais órgãos, para que estes também realizem suas próprias verificações; entre outras.

Estas ações e melhorias possuem caráter continuado e cumulativo e, além disso, passam por constante avaliação quanto à sua eficácia, o que muitas vezes leva à necessidade de ajustes ou mesmo ao surgimento de novos dispositivos ou pontos de melhoria. Exemplos desse tipo de evolução contínua são duas melhorias implementadas em 2022, a saber:

- Orientação para que os órgãos não efetuem desligamentos no período compreendido entre o fechamento da folha e a geração das GFIP's — medida que tem o objetivo de evitar a necessidade de reprocessamentos, bem como de eventuais inconsistências no envio de dados para o Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP). Esta

mudança foi amplamente comunicada a todos os órgãos por meio de ofício circular e, mensalmente, é reforçada junto à mensagem que informa o cronograma mensal da folha.

- Implementação de rotina automatizada para desligamento de servidores com vínculo de contrato por tempo determinado — medida que visa proporcionar maior celeridade, precisão e segurança aos pagamentos rescisórios e, além disso, reduzir a incidência de eventuais pagamentos de juros e multas aos órgãos federais, em função da necessidade de abatimentos, ajustes e/ou retificações em folha.

Em paralelo, em conjunto com os órgãos e as entidades do Poder Executivo Estadual, a SAEB vem buscando estabelecer um canal com o INSS, Ministério da Economia e Receita Federal a fim de ajustar os procedimentos de apuração de multas e juros de forma mais adequada aos diversos procedimentos operacionais que envolvem a geração destes encargos trabalhistas, de modo a mitigar a continuidade de incidência destas cobranças.

Por fim, cabe destacar que as medidas de automatização na concessão de certas despesas e nos procedimentos para o pagamento das concessionárias de serviços públicos e despesas correlatas ensejaram grande resultado reconhecido até mesmo pela Auditoria.

Portanto, o Estado não tem se mantido inerte atuando ativamente para a correção de tal irregularidade, merecendo a exclusão de tal ressalva.

RESSALVA DA AUDITORIA

4) execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Do total de R\$1.328,3 milhões executados como DEA em 2021, a Auditoria analisou processos de pagamentos que totalizaram R\$244,4 milhões. Constatou-se que 100% dos empenhos de DEA analisados não respeitaram os requisitos estabelecidos no referido comando legal (item 2.6.3.5);

Sugestões de Determinações da Auditoria

9) Assegurar que não sejam assumidas obrigações superiores aos créditos orçamentários, forçando a execução mediante DEA sem os requisitos legais, uma vez que tal procedimento contraria o disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual, no art. 37, inciso IV, da LRF e nos arts. 37 e 60 da Lei Federal no 4.320/1964;

10) Que os registros contábeis relacionados as despesas públicas sejam realizados: a) de forma tempestiva, em consonância com o regime de competência; b) em conformidade com o MCASP, 8ª edição (Item 4.4.2, fl.102); c) observando os arts. 35, 37 e 60, da Lei Federal no 4.320/1964; e d) de acordo com as melhores práticas contábeis, estabelecidas na NBC TSP no 13/2018; e

Para esclarecer os apontamentos com relação à execução de despesas de exercícios anteriores e restos a pagar registrados em 2021, faz-se necessário, inicialmente, esclarecer alguns pontos que constam no item 2.6.3.5 da seção analítica do Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia.

No próprio texto do item 4 da sugestão de ressalva consta um indicativo de que, na análise da Auditoria, houve execução de Despesa de Exercícios Anteriores - DEA em desacordo com o art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. Analisando o item 2.6.3.5, pode se ter uma melhor percepção do entendimento do Tribunal sobre o referido artigo:

“Diante do exposto, a Auditoria reafirma que os empenhos mencionados não respeitaram os requisitos legais para que fossem empenhados por meio de DEA, tendo em vista que se tratavam de despesas autorizadas em contrato e conhecidas ainda no exercício de competência.” (Seção Analítica, pág. 141)

A Auditoria considera a utilização deste elemento de despesa como irregular, pelo fato de a despesa já ser conhecida no exercício financeiro de 2020, alegando não haver enquadramento no artigo 37 da Lei 4.320. Assim, é necessário abordar o conteúdo do artigo 37, visto que ele é que justifica a existência das despesas de DEA:

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

Observa-se que o referido artigo trata as três possibilidades de enquadramento em despesas de exercícios anteriores, conforme fragmentação do caput do artigo a seguir:

- para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;
- bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida
- e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente

No Estado da Bahia, as referidas despesas foram regulamentadas pelo Decreto N° 181-A de 09 de julho de 1991, onde o seu art. 1º reproduz as hipóteses de DEA previsto na Lei 4.320:

“Art. 1º - Poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único - As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo no final do exercício suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;

II - despesas de Restos a Pagar, com prescrição interrompida;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente. “

O referido Decreto, inclusive, aborda sobre a competência para o reconhecimento deste tipo de despesa.

Para a adequada interpretação desse tipo de despesa, previsto na Lei 4.320, é necessário se ter a correta compreensão do Direito Financeiro vigente no ordenamento

jurídico, e as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, em especial, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

A Lei 4.320 trata do orçamento público, com todos os seus princípios e regras, e, no caso da despesa, as suas etapas de execução. Ou seja, a Lei 4.320, que já possui 58 anos de vigência, traz as regras específicas de orçamento público. Neste sentido, a sua interpretação precisa considerar isso. Este ponto será bastante abordado ainda, mas quando o texto do art. 37 da Lei 4.320 menciona **“os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente”**, ele está se referindo às despesas que, embora o seu fato gerador tenha ocorrido em exercícios anteriores, no orçamento o seu reconhecimento está se dando no exercício atual.

Não haveria outra forma de reconhecer tais obrigações se não através de uma rubrica referente à exercícios anteriores. Isso é importante porque o Relatório de Auditoria, no item 2.6.3.5 da sua Seção Analítica, aborda em diversos momentos que há situações em que já se conhecia a obrigação no exercício de sua referência (no caso em questão, em 2020, por exemplo), e que, portanto, na linha de raciocínio construída pela Auditoria do TCE, não teria previsão na Lei 4.320:

“Diante do exposto, ficou evidenciado o não atendimento aos requisitos legais para execução das referidas despesas por meio do elemento de despesa 92. A própria secretaria reconheceu em sua resposta, como demonstrado no grifo realizado pela Auditoria em transcrição anterior, a insuficiência orçamentaria como impedimento para a execução da despesa no exercício de competência, o que afronta o art. 37 da Lei Federal no 4.320/1964, que trata sobre os requisitos para que a despesa seja considerada como DEA, conforme transcrito a seguir:” (Seção Analítica, pág. 148)

Logicamente que não se pretende aqui convencer o Tribunal de que a execução de despesas de exercícios anteriores seja normal; ao contrário, é uma situação excepcional prevista na legislação, a qual estabelece a competência para o seu reconhecimento. Entretanto, não pode o Tribunal alegar que tais despesas não encontram fundamentação na Lei 4.320.

Para a situação dos empenhos da SAEB através de DEAs relacionadas ao PLANSEV, a 8ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público traz um exemplo similar no item 4.6.1.4. Despesa de Exercícios Anteriores (DEA) X Indenizações e Restituições X Elemento Próprio, conforme trecho da pag. 110:

“Uma entidade contrata uma prestação de serviços de limpeza para o período de janeiro a outubro, empenhando a respectiva despesa no elemento próprio 39 (serviços de terceiros – pessoa jurídica). Em novembro, a entidade não renova em tempo o contrato e a empresa contratada mantém a prestação de serviços **sem o suporte orçamentário**. Somente em dezembro é realizado novo contrato,

regularizando a situação. Sem deixar de considerar os impactos legais, a entidade deve empenhar a despesa relativa à prestação de serviços em novembro (dentro do exercício), realizada sem contrato, no elemento próprio que retrate a prestação de serviços, ou seja, no elemento 39. Nesse caso, não deve ser utilizado o elemento 93, pois a despesa está sendo paga diretamente à empresa contratada por conta de uma relação contratual, mesmo observado que a relação contenha vícios de legalidade e que se saliente o dever dos mesmos serem sanados, visto que não deve a Administração Pública locupletar-se com o serviço prestado por outrem. Assim, resta claro que não há natureza de restituição decorrente de valores pagos a maior ou mesmo indevidos por parte da empresa prestadora de serviços, nem ação ou omissão do ente público que mereça reparação por danos morais ou materiais. **Caso tal despesa venha a ser empenhada no exercício seguinte à prestação de serviços, utilizar-se-á o elemento 92.” (Grifo nosso)**

Observa-se que o MCASP traz situação muito similar aos casos que o TCE aponta no Relatório, onde a obrigação já era conhecida, pois se tratava de uma despesa regular. Logicamente o Manual orienta a execução da despesa de forma prévia, com o empenho no elemento 39. Contudo, para os casos em que o empenho seja realizado no exercício seguinte, é claro em afirmar que se trata de despesa do elemento 92 – Despesas de exercícios anteriores. Ou seja, o Estado vem executando a despesa de DEA em conformidade com o artigo 37 da Lei 4.320, e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

O MCASP diferencia os aspectos orçamentários e patrimoniais, onde o primeiro se refere à execução da despesa e da receita sobre a ótica da Lei 4.320, e o segundo se refere à essência da contabilidade:

“Entretanto, a ótica implementada pela Lei nº 4.320/1964 não é suficiente para a correta mensuração, avaliação e registro dos fatos contábeis do setor público. A Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim como qualquer outro ramo da ciência contábil, obedece aos princípios de contabilidade. Dessa forma, aplica-se o regime da competência em sua integralidade, ou seja, os efeitos das transações e outros eventos sobre o patrimônio são reconhecidos quando ocorrem, independentemente de recebimento ou pagamento. **Nessa lógica, também não há exigência de que as despesas orçamentárias sejam empenhadas ou que as receitas orçamentárias sejam efetivamente arrecadadas para que haja o devido reconhecimento sob o ponto de vista patrimonial.” (Grifo nosso)**

Tais pontos foram levantados para demonstrar que a Lei 4.320 se refere, em essência, à execução orçamentária, e esta premissa é fundamental para a sua correta interpretação. Há no MCASP outros diversos trechos que reforçam esta tese. Assim, conforme já abordado, quando a Lei 4.320, no caput do art. 37, refere-se aos “compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente”, este reconhecimento não é contratual ou patrimonial. A Lei está abordando o reconhecimento orçamentário, o qual se dá na despesa que é legalmente empenhada naquele orçamento.

O trecho a seguir demonstra mais uma vez que a interpretação dada pelo TCE a tais casos não tem aderência com a Lei 4.320 e o MCASP:

“A existência de contrato vigente demonstra que esse tipo de despesa não deveria ter sido executada por meio de DEA, pois era conhecida. Os requisitos indicados na norma legal não foram respeitados, tendo em vista o conhecimento prévio da despesa, valendo reiterar que são despesas previstas contratualmente, seguindo inclusive cronograma de execução de obras públicas. A Auditoria ressalta, ainda, que as notas de empenho foram datadas posteriormente a execução das obras e prestação dos serviços, o que desrespeita o art. 60 da Lei Federal no 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho.” (Seção Analítica, pág. 139)

Em verdade, a resposta para este entendimento que o TCE mantém na análise das contas de Governo deveria ser um questionamento ao próprio Tribunal, para ser esclarecido, nos casos analisados pelo TCE referentes a DEAs, como o Estado deveria executar orçamentariamente tais pagamentos, considerando que o fato gerador da despesa tenha ocorrido em exercícios anteriores.

Todos os argumentos expostos até aqui são necessários para demonstrar ao Tribunal que não é adequada a conclusão pelo não enquadramento ao artigo 37 da Lei 4.320 na execução da despesa de exercícios anteriores, nos casos em que o Estado já conhecia a existência de tais obrigações.

Bom destacar que não há aqui pretensão de normalizar a utilização da execução de despesa no elemento 92, ao contrário. É sabido que a boa gestão orçamentária requer o empenho prévio, conforme preconizado no artigo 60 da Lei 4.320. Entretanto, para as excepcionalidades a esta regra, há a previsão do pagamento de despesas de exercícios anteriores no artigo 37 da Lei 4.320.

Ressalta-se que em âmbito Federal o artigo 37 da Lei 4.320 foi regulamentado pelo Decreto nº 62.115, de 15 de janeiro de 1968. Observa-se que o referido Decreto expõe as hipóteses de DEA previstas no caput do artigo 37 da Lei 4.320, determinando a competência para o seu reconhecimento:

“Art. 1º. Poderão ser pagas por dotação para "despesas de exercícios anteriores", constantes dos quadros discriminativos de despesas das unidades orçamentárias, as dívidas de exercícios encerrados devidamente reconhecidas pela autoridade competente.

Parágrafo único. As dívidas de que trata este artigo compreendem as seguintes categorias:

I - despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las que não se tenham processado na época própria.

II - despesas de "Restos a Pagar" com prescrição interrompida, desde que o crédito respectivo tenha sido convertido em renda;

III - compromissos reconhecidos pela autoridade competente, ainda que não tenha sido prevista a dotação orçamentária própria ou não tenha esta deixado saldo no exercício respectivo, mas que pudessem ser atendidos em face da legislação vigente.

Art. 2º. São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores os chefes das repartições, exceto as compreendidas no inciso III do parágrafo único do artigo anterior, que deverão ser reconhecidas pelo Ministro de Estado, dirigente de órgão subordinado à Presidência da República, ou autoridades a quem êstes delegarem competência.”

As despesas de exercícios anteriores previstas no inciso III do artigo 1º do referido Decreto exigem que o Ministro de Estado reconheça a obrigação, ou dirigente máximo de órgão subordinado à Presidência da República.

No âmbito estadual há o Decreto 181-A, de 09 de julho de 1991, que regulamenta a execução de despesa de exercícios anteriores. Observa-se que em seu artigo 2º, o referido Decreto aborda a competência para o reconhecimento das despesas e ainda a exigência de apuração das responsabilidades:

“Art. 2º - São competentes para reconhecer as dívidas de exercícios anteriores:

I - o ordenador da despesa da Unidade Gestora onde teve origem o débito, nos casos dos incisos I e II do artigo anterior;

II - o Secretário de Estado ou dirigente de órgão subordinado diretamente ao Governador ou outro designado por algum destes, em se tratando da situação prevista no inciso III do artigo anterior.

III - tratando-se de despesa com pessoal e obrigações patronais, os diretores dos Serviços de Administração Geral de cada Secretaria ou os dirigentes de órgãos diretamente subordinados ao Governador.”

O Estado da Bahia vem realizando esforços para diminuir as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA. **Mesmo no contexto de crise econômica de longa data e da pandemia de covid-19**, houve redução do DEA de 2021 em relação aos últimos exercícios, tanto em valores absolutos (**R\$ 1,58 bilhão em 2021 e R\$ 1,88 bilhão em 2016**) quanto em percentual das despesas empenhadas (**2,79% em 2021 e 4,39%, em 2016**), conforme demonstração abaixo:

Em Reais			
Análise da Despesa com DEA no período de 2015 a 2021			
Exercício	Empenhado Total	Empenhado elemento 92	%
2016	42.762.117.274	1.879.056.489	4,39%
2017	45.570.160.004	1.826.793.357	4,01%
2018	46.797.949.778	1.329.014.676	2,84%
2019	48.888.514.323	1.512.388.312	3,09%
2020	49.033.692.296	1.395.401.422	2,85%
2021	56.582.124.345	1.576.645.600	2,79%

Fonte: Fiplan Gerencial

Cabe destacar que o percentual registrado em 2021 (2,79% do total empenhado) se aproxima bastante do marco de 2% estabelecido pela própria equipe de Auditoria como indicador de materialidade (item 2.8.1.2 da Seção Analítica).

Analisando um período de tempo maior fica evidente a redução do gasto de DEA. Se compararmos o percentual, em relação ao total empenhado, de execução da despesa de DEA de 2021 com o de 2015 fica constatado que, neste período, o Estado reduziu o DEA em mais de um terço (36,45%), correspondendo à redução de 4,39% de 2016 para 2,79% em 2021. Se o Estado mantivesse mesmo nível de execução de DEA de 4,39% de 2016, em 2021 esta despesa ultrapassaria a casa dos R\$ 2,4 bilhões de reais, conforme tabela a seguir:

Em Reais			
Análise da Despesa com DEA no período de 2016 x 2021			
Item	Empenhado Total	% de DEA*	Valor simulado x Real
DEA de 2021 no % de execução de 2016	56.582.124.345	4,39%	2.483.955.258,73
DEA executado em 2021	56.582.124.345	2,79%	1.576.645.600,19
Redução da Despesa com DEA		1,60%	907.309.658,54
Redução relativa com DEA 2021 x 2016		36,53%	36,53%

Fonte: FIPLAN Gerencial

Além da redução em si do percentual gasto com DEA, o Estado adotou ações para dar maior transparência ao gasto com despesas de exercícios anteriores, com o objeto de melhorar o seu controle e dar transparência para haver a adequada fiscalização pelos órgãos de controle, a exemplo da criação do campo de fundamentação legal para as despesas executadas no elemento 92 no FIPLAN.

Também foi criado tipo de gasto específico para as Despesas de Exercícios Anteriores. Tal medida permite à SEFAZ conhecer o quanto cada unidade está comprometendo nos demais tipos de gastos, quando da realização das alterações orçamentárias, para suplementar as despesas com o elemento de DEA.

RESSALVA DA AUDITORIA

5) Assunção de obrigações diretas superiores aos créditos orçamentários na SEAP, SETUR e SECOM, contrariando o quanto disposto no art. 161, inciso II, da Constituição Estadual e o art. 37, inciso IV, da LRF. A Auditoria constatou que os saldos orçamentários remanescentes do exercício de 2020 eram inferiores aos volumes de despesas executadas por meio de DEA em 2021.

Em relação ao trecho do Relatório da Auditoria do TCE no exercício de 2021, em que aborda uma análise das secretarias SECOM, SEAP e SETUR, nas quais alega-se que

a realização de despesa de DEA é superior ao saldo de dotação do exercício imediatamente anterior, **cabe destacar que, aplicando esta mesma análise sobre os dados do Estado, fica demonstrado que o problema detectado pelo TCE é pontual, conforme demonstrado na tabela a seguir, pois, havia saldo orçamentário suficiente, no orçamento do Estado do exercício anterior, para a execução do DEA no exercício seguinte.**

Em Reais

Análise do DEA do Estado 2021			
Exercício	Saldo de dotação 2020	DEA 2021	Saldo de dotação do ano anterior após o DEA
2021	6.163.897.390	1.576.645.600	4.587.251.789

Fonte: Fiplan Gerencial

Portanto, na análise do orçamento do Estado como um todo, não se observa a configuração de qualquer assunção de obrigação em valor superior ao orçamento estadual de modo global, tendo em vista que havia saldo para pagamento de DEA de toda a Administração Estadual.

Outro ponto importante para demonstrar que a execução da despesa por DEA não vem afetando o equilíbrio fiscal do Estado é uma reflexão sobre a Disponibilidade de Caixa.

Em 2021, havia disponibilidade de Caixa suficiente para cobrir as despesas de DEA do Poder Executivo, tanto nos recursos **Não Vinculados**, e nos recursos **Vinculados**, conforme tabela a seguir:

Em Reais

Análise Disponibilidade de Caixa 2020 e DEA do Estado 2021		
Disponibilidade de Caixa líquida 2020	DEA 2021	Saldo da Disponibilidade 2020 após o DEA de 2021
4.628.627.802	1.576.645.600	3.051.982.202

Fonte: Fiplan Gerencial e Anexo 5 do RGF Consolidado

Ainda com relação à Disponibilidade de Caixa, vale esclarecer que, na Prestação de Contas do Estado da Bahia, o valor que as unidades da administração Direta e Indireta informam sobre os processos de DEA, que serão empenhados no exercício seguinte, são abatidos na Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, ANEXO 5 da LRF, na coluna de Demais Obrigações Financeiras, conforme disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. O referido Manual, no capítulo do anexo 2 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, do Relatório de Gestão Fiscal, trata do reconhecimento de obrigações a pagar em atraso como dívida. Observa-se, conforme trecho da página 565 da 12ª edição do MDF, que devem ser consideradas como dívida apenas as obrigações que não tenham disponibilidade de caixa:

“Nesse entendimento insere-se o reconhecimento, como dívida, de obrigações a pagar em atraso e que não foram quitadas no exercício em que eram devidas e **para as quais não haja disponibilidade de caixa suficiente para pagamento no exercício seguinte**. Nessas situações, ocorre de fato um financiamento com credor, visto que as receitas arrecadadas foram utilizadas para a execução de outras despesas, e, conforme definido na LRF, o reconhecimento dessas obrigações equipara-se à operação de crédito.” **(grifo nosso)**

A análise da Disponibilidade de Caixa demonstra que a execução da despesa de DEA vem sendo reduzida pelo Estado e não está afetando o equilíbrio de suas contas. Uma evidência desta afirmação é que, em análise realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado da Bahia conseguiu, para os Exercícios 2020 e 2021, a classificação da Capacidade de Pagamento – CAPAG de **nível B**, com direito ao espaço fiscal de tomar Operações de Crédito.

Sugestão de Determinação da Auditoria:

11) Inscrever em Restos a Pagar todos os compromissos assumidos até o encerramento do exercício, cujos fatos geradores tenham ocorrido ainda dentro do exercício, conforme os melhores procedimentos contábeis trazidos nas fls. 125-133 do MCASP, 8ª edição e nos termos do art. 36 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 50 da LRF.

Outro ponto abordado no item 2.6.3.6, que o Relatório afirma haver uma subavaliação dos Restos a Pagar. O trecho do Relatório aponta os dados de inscrição de Restos a Pagar do exercício de 2021:

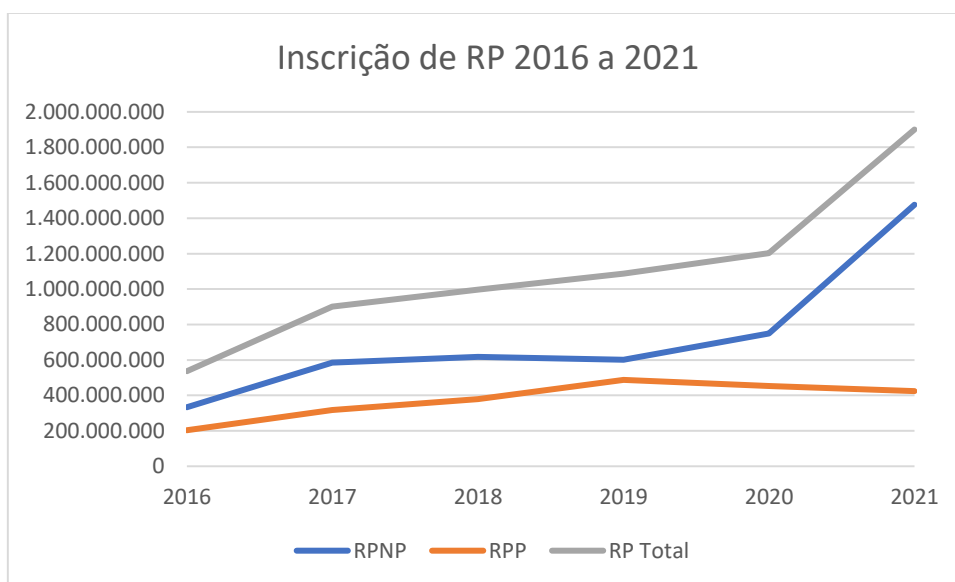
“Ao fim do exercício de 2021, segundo aponta o Balanço Financeiro (BF) do Estado publicado (DCCes de 2021, fls. 805-807), foi inscrito em RP o montante de R\$1.821,9 milhões, sendo 78,4% em RPNPs e 21,6% em RPPs.” (Seção Analítica, pág. 154)

A tabela a seguir demonstra o histórico de inscrição de Restos a Pagar entre os exercícios de 2016 a 2021.

				Em Reais
Análise da evolução da inscrição de Restos a Pagar 2016 - 2021				
Ano	RPNP	RPP	RP Total	
2016	333.164.478	203.382.692	536.547.170	
2017	584.951.610	316.738.724	901.690.334	
2018	618.354.515	379.033.803	997.388.318	
2019	600.475.911	487.490.692	1.087.966.603	
2020	749.789.729	453.946.924	1.203.736.653	
2021	1.476.070.408	424.521.322	1.900.591.730	

Fonte: Fiplan Gerencial

Conforme demonstrado na tabela, em 2021 houve um crescimento importante na inscrição de Restos a Pagar. Se considerarmos apenas os valores de RP não processado, percebe-se que a sua inscrição em 2021 praticamente dobrou em relação à 2020. O gráfico a seguir demonstra esta evolução da inscrição de Restos a Pagar:



Fonte: Fiplan Gerencial

Observa-se que a inscrição de restos a pagar não processado vem numa trajetória crescente desde o exercício de 2016, saindo do valor de R\$ 333,2 milhões em 2016 para 1.476,1 milhões em 2021. Este registro passivo financeiro representa o esforço do Estado em reconhecer orçamentariamente as despesas dentro do exercício da ocorrência do fato gerador, pois, no caso do RP Processado, por já ter havido a liquidação, somente o pagamento fica postergado para o exercício seguinte.

Ressalta-se que, para inscrição em Restos a Pagar, as diversas unidades do Estado precisam seguir as orientações do Manual de Encerramento do Exercício, especificamente o Anexo II, que trata das datas limites para execução orçamentária, num cronograma de datas encadeadas para permitir o encerramento do exercício e a sua prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado. Neste sentido, o Manual orienta que as unidades se planejem para realizar o empenho das despesas do exercício de forma prévia, para permitir a inscrição de restos a pagar processados e não processados:

“Para efeito do encerramento do exercício financeiro, deve ser identificado o pertencimento da despesa por meio das regras de classificação estabelecidas durante a apuração dos valores que serão pagos no exercício seguinte, classificando tais despesas em Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados. As Diretorias Gerais ou unidades equivalentes devem observar as datas limites previstas no Anexo II deste Manual, para que seja planejada a

apuração dos valores que podem ser pagos no exercício corrente.” (Manual de Encerramento, 11ª Versão, pág. 12)

Neste sentido, fica demonstrado que o Estado, no processo de inscrição dos valores em Restos a Pagar, busca reconhecer as despesas no exercício financeiro de sua competência, havendo em crescimento do valor de RPNP em 2021 de 97% em relação a 2020, que representa 4,4 vezes o valor inscrito em RPNP do exercício de 2016.

Assim, em face do esforço do Estado no controle desse tipo de despesa, é nosso entendimento de que, em que pese eventuais falhas operacionais ocorridas em suas unidades, não há porque os apontamentos supra, constantes do Relatório de Auditoria, constarem como sugestões de ressalvas ou sugestões de determinações.

6) Inconsistências do saldo da conta de Convênios Concedidos a Comprovar, apresentado no Balanço Consolidado do Estado, no montante de R\$857,7 milhões, impossibilitaram a Auditoria de opinar sobre a sua adequação, assim como dos possíveis efeitos no Patrimônio Líquido e na DVP do exercício (item 2.6.3.8);

7) deficiências nos registros contábeis dos Fundos Estaduais do Governo impossibilitaram à Auditoria afirmar quanto à consistência e fidedignidade do saldo em 31/12/2021 de R\$1.879,2 milhões, sugerindo ressalva em relação a esta rubrica. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no PL e na DVP (item 2.7.6);

DETERMINAÇÕES

16) que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Fundos do Governo Estadual sigam as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, c/c no art. 50, §2o, da LRF, inciso I, do art. 6o e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7o, do Decreto Federal no 6.976/2009, que conferem a esta Secretaria a condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Nacional (item 2.7.6);

A Auditoria do Egrégio TCE aponta que “deficiências nos registros contábeis dos Fundos Estaduais do Governo impossibilitaram a Auditoria afirmar quanto a consistência e fidedignidade do saldo em 31/12/2021 de R\$1.879,2 milhões, sugerindo ressalva em relação a esta rubrica. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no PL e na DVP”

A auditoria do Egrégio TCE sugere determinação ao Governo do Estado para: “Que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos Fundos do Governo Estadual sigam as orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, c/c no art.50, §2o, da LRF, inciso I, do art. 6o e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7o, do Decreto Federal no 6.976/2009, que conferem a esta Secretaria a condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Nacional”.

Ainda, a Auditoria recomenda ao Governo do Estado o seguinte: “Apresentar, nas DCCes, comentários sobre os fatores que influenciaram no aumento ou redução do patrimônio das investidas, objetivando dar maior transparência aos eventos relacionados com a evolução das contas de investimentos em estatais”.

Neste contexto, a análise dos registros dos Fundos Estaduais do governo consta no Plano Ação Contas de Governo 2021 (páginas 81/82), na situação em andamento, com o intuito de melhoria da consistência e da fidedignidade destes registros (a exemplo do FUNDESE e FGBP).

Tem-se como ação principal a avaliação e adequação dos valores dos investimentos nos Fundos: FUNDESE e FGBP, dada a representatividade dos mesmos.

Ressalte-se que a Diretoria de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Dicop) entende que, para os fundos, não caberia a equalização contábil entre o valor contabilizado na investidora e a investida, pois esse não deve ser avaliado pelo Método da Equivalência Patrimonial.

O FUNDESE, por se tratar de um fundo que opera dentro do Fiplan, tem sido acompanhando e orientado para que as informações sejam efetivamente contabilizadas antes do encerramento de cada mês, repercutindo no encerramento do exercício. Essa já é uma ação contínua da Dicop.

Assim, diante dos esclarecimentos descabe a imposição de tal ressalva e determinações.

SUGESTÃO DE RESSALVA DA AUDITORIA: 8) falhas nos controles gerenciais sobre os convênios de captação e ausência de informações suplementares em notas explicativas impossibilitaram avaliar quanto à adequação dos elementos apresentados nas DCCes de 2021, cujo saldo das contas de Convênios Recebidos a

Comprovar, apresentado no BP é de R\$3.629,3 milhões, não sendo possível determinar os efeitos no PL e na DVP de 2021 (item 2.7.10);

DETERMINAÇÕES

17) revisar os procedimentos contábeis relativos ao reconhecimento das receitas, no sistema patrimonial, relacionadas as transferências voluntárias, considerando o que estabelece a NBC TSP 01, itens 45 e 46 (item 2.7.10);

Em atenção à sugestão de Ressalva 8 e sugestão de Recomendação 26, que faz referência ao item 2.7.10.2 da Seção Analítica do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Chefe do Executivo do Estado da Bahia – Exercício de 2021, esclarecemos que apesar de não demonstrado analiticamente nas DCCes de 2021, a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia possui ferramenta de controle dos Convênios de Captação no Fiplan que contempla as informações sobre a natureza dos projetos financiados, tais como: detalhamento do tipo de instrumento, órgão repassador, objeto financiado, período de vigência, subfonte de recursos, situação dos projetos e montante recebido e aplicado, de repasse e contrapartida e rendimentos das ações pactuadas com os órgãos repassadores.

Estas informações são disponibilizadas através do relatório GRC 82, com dados apresentados em formato “.exl” (Excel), de forma individualizada, por instrumento de captação, o que permite a elaboração de demonstrativos personalizados de acordo com a necessidade de atendimento dos usuários do sistema e dos órgãos de controle.

Ademais, através da ferramenta gerencial de acompanhamento dos instrumentos de captação é possível identificar a vinculação orçamentária dos instrumentos, bem como o acompanhamento das prestações de contas e respectivos saldos devolvidos.

Adicionalmente, como ferramenta auxiliar de controle, a ferramenta disponibiliza link na tela de cadastro dos instrumentos, para o acesso direto ao convênio nas plataformas institucionais da União, de forma a permitir de forma rápida e segura, o confronto das informações registradas no Fiplan com os dados disponibilizados na Plataforma +Brasil e Portal da Transparência.

Encaminhamos, em anexo, relatório GRC 82 dos convênios e contratos de repasse vigentes em situação de execução e prestação de contas em análise até 31/12/2021.

No tocante à questão contábil, a Sefaz, por meio da Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, emitiu o ofício circular 42/2021, de 28/12/2021, demonstrando o novo procedimento de contabilização dos convênios recebidos, com vigência a partir de 2022.

Neste novo procedimento tem-se:

- a. Substituição, no lançamento de informação patrimonial, da conta a crédito de passivo pela conta de variação patrimonial aumentativa específica.
- b. Estabelecimento, nas contas de controle, classes 7 e 8, de contabilização que visa acompanhar as etapas em que o convênio se encontra.
- c. Baixa dos valores contabilizados até o exercício de 2021 nas contas de passivo e registro dos controles após a depuração da situação de cada convênio.

Além disso foi publicada a OT 073/2022 com o objetivo de disponibilizar para as unidades executoras e órgãos setoriais de finanças os procedimentos a serem adotados no registro da contabilização da receita e da entrega da prestação de contas de Convênios de Receita (recebidos), recomendados pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP 9ª edição, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

RESSALVA 9) inconsistências nas contas de Imóveis do Ativo Imobilizado, cujo saldo em 31/12/2021 era de R\$51.873,0 milhões, impossibilitaram a avaliação quanto à adequada análise dos ativos desta natureza, assim como que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da totalidade dos ativos de propriedade e/ou sob a responsabilidade do Estado. Ademais, não foi possível quantificar os efeitos no Passivo, PL e DVP (item 2.8.1.6);

DETERMINAÇÕES

18) que os procedimentos de consolidação das demonstrações contábeis e registro das operações relacionadas aos **Imóveis pertencentes ao Estado da Bahia** sigam as

orientações da STN, tendo em vista o disposto no art. 67, incisos II e III, c/c no art. 50, §2o, da LRF, inciso I, do art. 6o e incisos XX, XXIII e XXVI, do art. 7o, do Decreto Federal 6.976/2009, que conferem a STN a condição de Órgão Central do Sistema de Contabilidade Nacional (**item 2.8.1.6**);

21) implementar o registro das reavaliações, considerando os procedimentos e orientações do MCASP, 8a edição, e das NBCs TSP no 07 e 23, bem como dos procedimentos de apuração do valor justo (NBC TSP no 09) (**item 2.8.1.6**);

Todas as avaliações realizadas nos imóveis da Administração Direta do Poder Executivo estadual são realizadas por empresas devidamente credenciadas – inclusive pela Caixa Econômica Federal- e são reavaliadas no Sistema de Controle de Bens Imóveis – SIMOV.

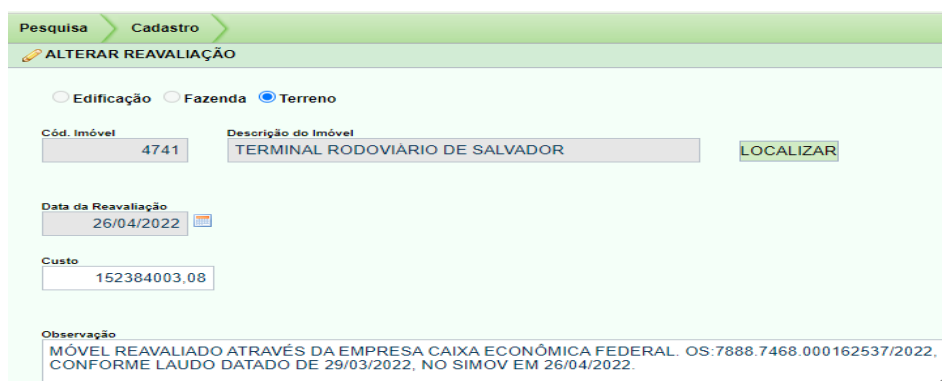
É importante frisar que ao reavaliar um imóvel, o valor anterior é baixado e o novo valor líquido assume o valor contábil, ou seja, existe um recálculo automaticamente. Ressaltamos que os procedimentos adotados para elaboração do Balanço Patrimonial do ativo imobilizado estão de acordo com MCASP e com a Orientação Técnica SEFAZ 033/2013.

No tocante aos aspectos contábeis, cabe salientar que o item imóvel, no Ativo Imobilizado, faz parte do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, estabelecido pela Portaria STN nº 548/2015, de 24/09/2015. O tratamento contábil, como repercussão dos controles gerenciais, vinha sendo tratado pela Comissão Estadual para Atender ao que dispõe o PIPCP, instituída pelo Decreto Estadual n.º 17.406/2017, de 08/07/2017, cujos trabalhos foram fortemente impactados em 2020 e 2021 pela Pandemia da COVID 19. A SAF, a quem cabe a coordenação da citada comissão, já está realizando tratativas para a atualização dos seus membros e retomada dos trabalhos no segundo semestre de 2022. Com isso, esse e outros temas inclusos no PIPCP serão tratados e os devidos ajustes, caso necessário, serão programados.

1.Reconhecimento contábil da reavaliação em desacordo com as Normas

As informações sobre as reavaliações são devidamente detalhadas no SIMOV, contendo data do evento, bem como informando a empresa designada para a reavaliação.

Sobre os métodos e premissas utilizados, tal informação está evidenciada no laudo de avaliação e obedecem à NBR específica. Conforme tela *print* do SIMOV.



Pesquisa > Cadastro > ALTERAR REAVALIAÇÃO

☐ Edificação ☐ Fazenda ☒ Terreno

Cód. Imóvel: 4741 Descrição do Imóvel: TERMINAL RODOVIÁRIO DE SALVADOR LOCALIZAR

Data da Reavaliação: 26/04/2022

Custo: 152384003,08

Observação: MÓVEL REAVALIADO ATRAVÉS DA EMPRESA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. OS:7888.7468.000162537/2022, CONFORME LAUDO DATADO DE 29/03/2022, NO SIMOV EM 26/04/2022.

Os imóveis quando são edificados em terreno que não possui construção torna-se uma unidade imobiliária (tipo edificação), ou seja, após uma incorporação de uma edificação em terra nua, o imóvel sai automaticamente do tipo terreno, passando para a modalidade de edificação, conforme resumo patrimonial (ID 00046995561). Vale destacar que no banco de dados do SIMOV, são contabilizados separadamente terreno e edificação, tendo em vista que terreno não deprecia.



SIMOV JOENIA MARIA DOS SANTOS FREITAS Suporte Ajuda Logout [2.2.1]

Módulo selecionado: Imóvel Próprio

Pesquisa > Cadastro > ALTERAR IMÓVEL PRÓPRIO - CÓDIGO DO IMÓVEL: 4741

Dados Gerais | Documentação | Terreno ou Fazenda | Associações | **Custos** | Concessionárias | Outros Dados | An

Informações de custo do terreno

Data Custo: 26/04/2022 Valor: 152.384.003,08

Informações de custo de edificações

Valor: R\$ 29.695.996,92 DAC: R\$ 96.441,59 Depreciação no Período: R\$ 96.441,59

SITUAÇÃO CONTÁBIL

Custo Inicial	DAC	Depreciação no Período	Valor Residual (Custo Final/Atual)
R\$ 182.080.000,00	R\$ 96.441,59	R\$ 96.441,59	R\$ 181.983.558,41

 GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA RESUMO PATRIMONIAL Exercício: 2021 Data Inicial: 01/01/2021 Data Final: 31/12/2021												
Tipo de Imóvel	Saldo Inicial	Custo						Baixa				
		Inicial	Incorporações	Ampliações	Desmembramento	Mudança por Tipo de Imóvel	Reavaliações	Incorporações Desmembradas	Mudança por tipo de Imóvel	Reavaliações	Alienações	Saldo Final
TERRENO	R\$ 431.096.684,42	R\$ 0,00	R\$ 7.538.085,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.069.600,00	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 1.436.000,00	R\$ 0,00	R\$ 438.928.797,42
FAZENDA	R\$ 30.844.321,98	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 206.146,57	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 31.050.468,55
EDIFICAÇÃO	R\$ 3.140.067.088,72	R\$ 0,00	R\$ 129.721.572,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 86.000.572,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 22.535.893,55	R\$ 6.787.001,90	R\$ 3.326.805.909,27
BARRAGEM	R\$ 1.401.495.033,67	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.401.495.033,67
ADUTORA	R\$ 74.506.414,04	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 74.506.414,04
Total	R\$ 5.078.009.542,83	R\$ 0,00	R\$ 137.259.657,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 86.276.318,57	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 23.971.893,55	R\$ 6.787.001,90	R\$ 5.272.786.622,95

Depreciação Acumulada												
Tipo de Imóvel	Saldo Inicial	Adições						Baixas				
		Inicial	Incorporações	Ampliações	Desmembramento	Mudança por Tipo de Imóvel	Reavaliações	Incorporações Desmembradas	Mudança por tipo de Imóvel	Reavaliações	Alienações	Saldo Final
TERRENO	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
FAZENDA	R\$ 27.416.942,81	R\$ 589.509,91	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 28.006.452,72
EDIFICAÇÃO	R\$ 881.122.277,35	R\$ 51.725.806,90	R\$ 961.537,64	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 709.334,33	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.471.037,79	R\$ 2.121.589,31	R\$ 929.926.329,12
BARRAGEM	R\$ 1.401.495.033,67	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.401.495.033,67
ADUTORA	R\$ 40.908.737,06	R\$ 2.980.256,56	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 43.888.993,62
Total	R\$ 2.350.942.990,89	R\$ 55.295.573,37	R\$ 961.537,64	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 709.334,33	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.471.037,79	R\$ 2.121.589,31	R\$ 2.403.316.809,13

Valor Residual												
Tipo de Imóvel	Saldo Inicial	Adições						Baixas				
		Inicial	Incorporações	Ampliações	Desmembramento	Mudança por Tipo de Imóvel	Reavaliações	Incorporações Desmembradas	Mudança por tipo de Imóvel	Reavaliações	Alienações	Saldo Final
TERRENO	R\$ 431.096.684,42	R\$ 0,00	R\$ 7.538.085,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.069.600,00	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 1.436.000,00	R\$ 0,00	R\$ 438.928.797,42
FAZENDA	R\$ 3.427.379,17	-R\$ 589.509,91	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 206.146,57	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.044.015,83
EDIFICAÇÃO	R\$ 2.258.944.811,37	-R\$ 51.725.806,90	R\$ 128.760.034,36	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 85.291.237,67	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 20.064.855,76	R\$ 4.665.412,59	R\$ 2.396.879.580,15
BARRAGEM	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
ADUTORA	R\$ 33.597.676,96	-R\$ 2.980.256,56	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 30.617.420,42
Total	R\$ 2.727.066.551,94	-R\$ 55.295.573,37	R\$ 136.298.119,36	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 87.566.984,24	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 21.500.855,76	R\$ 4.665.412,59	R\$ 2.869.469.813,82

A SAEB procede a atualização dos ativos através de reavaliações, vale enfatizar que na Instrução Normativa nº 014/2021, é possível atualizar o custo imobiliário, além do laudo de avaliação, também pelo valor previsto na Inscrição Imobiliária.

2. Irregularidades na mensuração dos bens imóveis

2.1 Bens de Uso Especial e Dominicais – Edificações

A SAEB controla os bens imóveis do Poder Executivo da Administração Direta. Cada órgão do Estado, integrante da sua Administração Direta, é responsável pela manutenção, vistoria, guarda e vigilância dos imóveis a eles vinculados, cabendo, de forma centralizada, na SAEB, a parte contábil.

Os imóveis pertencentes à Administração Indireta (Autarquias e Fundações) e dos Poderes Legislativo e Judiciário são controlados por aquelas unidades em face da autonomia administrativa, orçamentária e financeira de tais entes. Inclusive, foi oferecida a cessão gratuita do SIMOV para que tais entidades pudessem controlar de forma eficiente seu patrimônio imobiliário.

Registre-se que os imóveis, que pertencem à Administração Direta e são utilizados por entidades da Administração Indireta estadual ou outros Poderes, estão lançados no SIMOV com o respectivo Termo de Cessão.

Da análise do inventário dos bens imóveis, elaborado com base nos controles mantidos pela SUPAT/SAEB, o exercício de 2021 encerrou com um total de **7.754** imóveis, sendo 4 relativos bens de uso dominiais, ou seja, uma barragem (Pedra do Cavalo) e 3 adutoras, e os demais 7.750 imóveis representativos de edificações, fazendas e terrenos. Inclusive, impende destacar que tais bens (barragens e adutoras) foram lançados no SIMOV quando da sua implantação, sendo mantidos e controlados pela CERB.

Tipo de Imóvel	Valor Residual							
	Inicial		Adições		Baixas		Saldo Final	
	Qtd.	Custo	Qtd.	Custo	Qtd.	Custo	Qtd.	Custo
TERRENO	972	R\$ 431.096.684,42	16	R\$ 9.607.685,00	0	R\$ 1.775.572,00	988	R\$ 438.928.797,42
FAZENDA	127	R\$ 3.427.379,17	8	-R\$ 383.363,34	0	R\$ 0,00	135	R\$ 3.044.015,83
EDIFICAÇÃO	6623	R\$ 2.258.944.811,37	7	R\$ 162.665.037,13	3	R\$ 24.730.268,35	6627	R\$ 2.396.879.580,15
BARRAGEM	1	R\$ 0,00	0	R\$ 0,00	0	R\$ 0,00	1	R\$ 0,00
ADUTORA	3	R\$ 33.597.676,98	0	-R\$ 2.980.256,56	0	R\$ 0,00	3	R\$ 30.617.420,42
Total	7726	R\$ 2.727.066.551,94	31	R\$ 168.909.102,23	3	R\$ 26.505.840,35	7754	R\$ 2.869.469.813,82

Vale reiterar que, quando os imóveis são edificadas em terreno que não possui construção torna-se uma unidade imobiliária única (tipo edificação), ou seja, após uma incorporação de uma edificação em terra nua, o imóvel sai automaticamente do tipo terreno passando para a modalidade de edificação. Impende destacar, ainda, que no banco de dados do SIMOV, são contabilizados separadamente terreno e edificação, tendo em vista que terreno não deprecia.

Quanto ao apontamento de ausência de registro destacado das reavaliações, acreditamos haver um equívoco, já que todas as reavaliações dos imóveis realizadas no período, são destacadas no Simov.

No que se refere a quantidade significativa de imóveis de valor inexpressivo (inferior a R\$ 1 mil reais), registramos que são imóveis que carecem de reavaliações. No entanto, a maioria dos imóveis são unidades imobiliárias, lançadas no modelo anterior do SIMOV, que não são legalizadas, o que se torna um impeditivo, tendo em vista que as empresas contratadas pelo Estado para avaliação dos imóveis exigem documentação cartorária para proceder com avaliações ou reavaliações.

No que tange a *Accountability*, reconhecendo a responsabilidade e dever de prestar contas de forma transparente, informamos que, inobstante tais informações estejam disponíveis no SIMOV, este tipo de relatório configura-se como um relatório gerado à parte do relatório contábil. Contudo, não há óbice em fornecer tal informação, visto que o SIMOV traz todas as especificidades no que toca as unidades imobiliárias do Poder Executivo estadual.

2.2 Bens de Uso Especial e Dominicais – Represas/Açudes e Aduturas

As contas contábeis com relação à adutora e barragem, as quais tiveram a nomenclatura alterada para “represas/açudes” estão todas conciliadas, como pode ser vista nas telas do Resumo Patrimonial do SIMOV e Balancete Mensal de Verificação.

		GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA										
		RESUMO PATRIMONIAL										
		Exercício: 2021 Data Inicial: 01/01/2021 Data Final: 31/12/2021										
Tipo de Imóvel	Saldo Inicial	Custo										
		Adições						Baixa				
		Inicial	Incorporações	Ampliações	Desmembramento	Mudança por Tipo de Imóvel	Reavaliações	Incorporações Desmembradas	Mudança por tipo de Imóvel	Reavaliações	Alienações	Saldo Final
TERRENO	R\$ 431.096.684,42	R\$ 0,00	R\$ 7.538.085,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 2.069.600,00	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 1.436.000,00	R\$ 0,00	R\$ 438.928.797,42
FAZENDA	R\$ 30.844.321,98	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 206.146,57	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 31.050.468,55
EDIFICAÇÃO	R\$ 3.140.067.088,72	R\$ 0,00	R\$ 129.721.572,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 86.000.572,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 22.535.893,55	R\$ 6.787.001,90	R\$ 3.326.805.909,27
BARRAGEM	R\$ 1.401.495.033,67	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 1.401.495.033,67
ADUTORA	R\$ 74.506.414,04	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 74.506.414,04
Total	R\$ 5.078.009.542,83	R\$ 0,00	R\$ 137.259.657,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 86.276.318,57	R\$ 0,00	R\$ 339.572,00	R\$ 23.971.893,55	R\$ 6.787.001,90	R\$ 5.272.786.622,95



Governo do Estado da Bahia
Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças



FIP 215A - Balancete Mensal de Verificação por Conta Corrente

Exercício(aaaa) igual a 2021 Mês de Referência(mm) igual a Dezembro Mês Contábil (1-Execução [meses 1 a 12] / 2-Apuração [mês 13] / 3-Ambos) igual a Ambos Número da Conta Contábil (9999999999) igual a 1.2.3.2.1.01.09.00 Unidade Orçamentária igual a 09101					
CÓDIGO CONTÁBIL	DESCRIÇÃO	SALDO ANTERIOR	DÉBITO	CRÉDITO	SALDO ATUAL
CONTA CORRENTE	TIPO DA CONTA				
09101	Assessoria de Planejamento e Gestão - SAEB	1.401.495.033,67 D	0,00	0,00	1.401.495.033,67 D
0000	Assessoria de Planejamento e Gestão - SAEB	1.401.495.033,67 D	0,00	0,00	1.401.495.033,67 D
1.2.3.2.1.01.09.00	REPRESAS/AÇUDES	1.401.495.033,67 D	0,00	0,00	1.401.495.033,67 D
TOTAL DAS CONTAS:		1.401.495.033,67 D	0,00	0,00	1.401.495.033,67 D



Governo do Estado da Bahia

Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças



FIP 215A - Balancete Mensal de Verificação por Conta Corrente

Exercício(aaaa) igual a 2021

Mês de Referência(mm) igual a Dezembro

Mês Contábil (1-Execução (meses 1 a 12) / 2-Apuração (mês 13) / 3-Ambos) igual a Ambos

Número da Conta Contábil (9999999999) igual a 1.2.3.2.1.05.06.01

Unidade Orçamentária igual a 09101

CÓDIGO CONTÁBIL	DESCRIÇÃO	SALDO ANTERIOR	DÉBITO	CRÉDITO	SALDO ATUAL
CONTA CORRENTE	TIPO DA CONTA				
09101	Assessoria de Planejamento e Gestão - SAEB	74.506.414,04 D	0,00	0,00	74.506.414,04
0000	Assessoria de Planejamento e Gestão - SAEB	74.506.414,04 D	0,00	0,00	74.506.414,04
1.2.3.2.1.05.06.01	ADUTORA	74.506.414,04 D	0,00	0,00	74.506.414,04
TOTAL DAS CONTAS:		74.506.414,04 D	0,00	0,00	74.506.414,04

2.3 Bens de imóveis em andamento

As obras em andamento são controladas por cada órgão contratante. Quando da conclusão, é de responsabilidade do órgão de vinculação encaminhar para a SAEB as documentações necessárias para incorporar a edificação no SIMOV. Citam-se: i) Memorial Descrito; ii) Planta total da área edificada ou ampliada; iii) Planta baixa de cada edificação; iv) Alvará; v) Projeto Arquitetônico; vi) Custo total da obra (deve estar conciliado com os lançamentos efetuados no FIPLAN); vii) *As Built* (ao final de cada edificação); e viii) Vistoria.

2.4 Ativos de SPE – bens imóveis relacionados a Contratos de Concessão e de PPP

Relativamente aos Ativos de SPE – bens imóveis relacionados a Contratos de Concessão e de PPP, a Sefaz, por intermédio da Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Dicop, está trabalhando junto às unidades gestoras dos contratos para que a contabilização seja ajustada para que atendam ao estabelecido na Orientação Técnica Dicop n.º 60/2017, de 26/06/2017, atualizada em 15/10/2021, estando essa já alinhada ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

2.5 Demais Contas de Bens Imóveis

Existem incorporados no SIMOV cinco unidades imobiliárias oriundas da extinta SUDIC, nos Municípios de Simões Filho (8231), Ilhéus (8253), Camaçari (8308), Alagoinhas (8325), Juazeiro (8329), e uma unidade imobiliária oriunda da extinta Centro Industrial de Subaé – CIS, haja vista que só devem ser lançados no SIMOV, sob a gestão da SAEB, imóveis de uso administrativo. Tais unidades imobiliárias não correspondem a imóveis denominados “fazendas”, mas são imóveis do

tipo: edificações e terreno. Portanto, não há que se associar as unidades imobiliárias como tipo “FAZENDA”. Ademais, os imóveis oriundos das extintas (SUDIC e CIS) não foram objeto de desmembramento.

Ressalta-se que, com a extinção da SUCIC e do CIS, os bens destinados ao fomento industrial ficaram sob a responsabilidade da SUDEP, unidade da Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE, por determinação legal, (Lei 14.032, de 18/12/2018, art. 2º, § 2º), portanto, não cabe à SAEB realizar o controle desses bens, haja vista que tais imóveis devem ser negociados com a iniciativa privada e a SAEB só pode alienar imóveis com base na Lei de Licitações (9.433/2005), mediante leilão. Já existe Lei específica para tratar dessa matéria (14.312/2021). Assim, o que coube à SAEB é a gestão dos bens administrativos, ou seja, as sedes ou outros imóveis oriundos da SUDIC e CIS que foram objeto de outorga a algum órgão estadual. Nesse sentido, não são incorporados os imóveis destinados ao fomento industrial no SIMOV, gerido pela SAEB.

A SDE sucedeu as atividades da SUDIC e do CIS, cabendo a tal Pasta o controle dos imóveis que servem a tal desiderato. A PGE emitiu opinativo no Parecer nº 001693/2019, no sentido de que, o art. 2º da Lei nº 14.032/2018, deu claro comando para a continuidade das atividades da autarquia extinta, ora substituída pela Administração Direta, alocando a competência funcional na SDE.

10) ausência de mecanismos que possibilitem mensurar, com razoável grau de precisão, o montante das obrigações de natureza trabalhista devidas aos servidores, como férias, gratificações de férias, licenças-prêmio, dentre outras, por consequência, não foi possível a esta Auditoria opinar quanto à adequação do saldo apresentado na conta de Pessoal a Pagar no Passivo, nem determinar os possíveis efeitos no PL e na DVP (item 2.8.1.9.1);

DETERMINAÇÕES

22) concluir os procedimentos administrativos e contábeis para levantamento e registro das obrigações de natureza trabalhista, reconhecidas através de acordos e decisões judiciais (pagas parceladamente) e as estimadas (como

ferias, gratificação de férias, 13º salário e licença-prêmio), conforme previsto no MCASP, 8ª edição, parte II, tópico 12.2 e NBC TSP no 03, itens 19 a 34 (item 2.8.1.9.1);

A Sefaz, por intermédio da Diretoria da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Dicop, já está com ações em andamento para a solução do problema. Os seguintes passos já foram realizados:

- a) Ajustado o arcabouço contábil do Fiplan para que as unidades possam contabilizar as apropriações de 13º Salário e Férias manualmente;
- b) Encaminhado Ofício Dicop n.º 039/2022, de 25/04/2022 (SEI 013.1339.2022.0017788-27) solicitando as devidas adaptações no sistema RH Bahia possibilitando as unidades descentralizadas que executam a folha de pagamento contabilizar os valores dessas rubricas;
- c) Em despacho exarado no citado processo a SAEB/SRH/DRH informou que as rubricas necessárias para a devida contabilização e o cálculo das apropriações de 13º Salário e Férias já existem e que está sendo revisado um relatório existente no BW para que seja disponibilizado.

Como pode ser observado, as ações para a contabilização das apropriações estão sendo realizada e, no Plano de Ação das Contas de Governo de 2020, o prazo para a conclusão **indicado é dez/2022, estando, portanto, dentro do prazo estabelecido.**

RESSALVA 11) inconsistências relativas à mensuração das provisões para contingência, que se constituíram em limitação ao escopo dos trabalhos. A Auditoria conclui que os saldos apresentados nas DCCEs de 2021 não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza, assim como que os comentários em notas explicativas são insuficientes para análise e interpretação da real posição do endividamento futuro decorrente das demandas ajuizadas e de assuntos que se revelam como risco de perdas econômicas futuras para o Erário, assim como não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Passivo, no PL e na DVP (item 2.8.1.9.3);

No tocante especificadamente à solicitação relativa às contingências decorrentes de litígio em que o Estado seja réu, o resumo por natureza e estimativas de êxito, cabe, mais uma vez, reiterar os termos da resposta encaminhada, a qual reforça que a Procuradoria Geral do Estado apresentou as informações que dispõe sobre a matéria, bem como pontuou as dificuldades para realizar o chamado contingenciamento de todo o passivo do Estado sem a contratação de ferramenta de tecnologia, inclusive com machine learning, devido o enorme passivo (estimado em mais de 300.000 processos) e de consultoria para auxiliar a Procuradoria na definição dos parâmetros, aplicando os conceitos necessários a garantir a fidedignidade das informações a serem prestadas, devido, inclusive, ao seu caráter estratégico. Trata-se de tarefa complexa e que exige um grande esforço, sendo impossível a realização de forma manual.

Para dar conta desta atividade gigantesca, diante da crescente judicialização, a PGE apresentou **Nota Técnica, em anexo, já aprovada no âmbito do Profisco II**. O projeto, em resumo, busca adequar os processos de trabalho aos padrões internacionais de contabilidade, harmonizados com a legislação nacional vigente e aos princípios da ciência contábil, possibilitando realizar o correto registro da aprovação e execução do orçamento, com o foco no patrimônio público, conforme estabelecido no Plano de Contas aplicado ao Setor Público. A iniciativa possibilitará igualmente atender a demanda por dados contábeis do contencioso judicial do Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

Diante do exposto, a PGE tem encaminhado anualmente relatório elaborado pela Coordenação de Cálculos contendo os valores atinentes aos processos em fase de execução que circularam durante o respectivo exercício, posto que estes valores serão refletidos em dispêndios a serem pagos através de RPVs ou Precatórios.

Por fim, cabe registrar que interessa à administração pública aperfeiçoar a gestão e que, naquilo que couber, poderá adotar procedimentos sugeridos pela E. Corte de Contas, sempre dentro do poder pedagógico do Tribunal de Contas tão salutar para o aprimoramento dos mecanismos de gestão, mas nunca de maneira impositiva naquilo que a Lei expressamente não fez referência ou impôs, ressalte-se.

RESSALVA 12) ausência de procedimentos de reconhecimento contábil, com base no critério da competência dos exercícios, para o fluxo financeiro dos

tributos, em especial ao ICMS. Ativos no montante de R\$921,3 milhões e passivos de R\$1.325,2 milhões, relacionados a créditos a receber e obrigações a pagar a contribuintes do ICMS, não foram registrados no Balanço Patrimonial. Não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Passivo, no PL e na DVP (item 2.8.1.9.4);

DETERMINAÇÕES

24) normatizar a metodologia e implementar os procedimentos para reconhecimento contábil do fluxo financeiro relacionado aos créditos tributários do ICMS, tendo em vista a relevância do assunto e o prazo previsto no PIPCP, em observância ao disposto nos arts. 53, 83, 85 e 88 da Lei Federal no 4.320/1964, ao MCASP, 8a edição, parte II, capítulo 9 e a NBC TSP no 01 (item 2.8.1.9.4);

O relatório do TCE aponta para a necessária contabilização dos valores a receber e a pagar decorrentes do regime de Conta-Corrente Tributário.

O apontamento consta no Plano Ação Contas de Governo 2020, mas não foi possível implementá-lo em 2021 devido à inviabilidade operacional de registro individualizado, por contribuinte, pois as informações relativas aos créditos tributários efetivamente arrecadados e recolhidos são “alimentadas” no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado – Fiplan, por intermédio da integração deste com o Sigat – Sistema Integrado de Gestão da Administração Tributária, sendo contabilizados por natureza do tributo, conforme convênio financeiro de arrecadação.

Considerando, ainda, o grande volume de informações, é de se esperar que os detalhes possam ser controlados nos sistemas periféricos ao Fiplan, conforme preconiza o Decreto 10.540/2020, de 05/11/2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC (art. 2º, II). Nesse sentido, está mantido o entendimento de que não é produtora trazer para seu escopo o detalhamento dos contribuintes (por inscrição estadual).

Observe-se que, no relatório de auditoria, indica-se a possibilidade de contabilização dos valores de forma sintética, in verbis:

“Cabe registrar, por oportuno, que é facultado o registro de forma sintética de tais eventos, desde que sejam mantidos sistemas de controle e acompanhamento subsidiários, de forma analítica, sobre os saldos financeiros e que sejam conciliados com a posição contábil, periodicamente.” (item 2.8.1.9.4.1, p. 255)

Considerando essa possibilidade e com a retomada dos trabalhos da Comissão Estadual para Atender ao que dispões o PIPCP, instituída pelo Decreto Estadual n.º 17.406/2017, de 08/07/2017, e por serem os itens em análise pertencentes ao citado plano, serão reiniciados os debates com vistas a identificar as possibilidades de atendimento do pleito.

RESSALVA 13) inconsistências na mensuração das obrigações relacionadas aos contratos de PPP indicam que os saldos apresentados nas DCCEs de 2021 (R\$12.521,8 milhões) não refletem adequadamente os passivos relacionados com as obrigações desta natureza, assim como que os comentários em notas explicativas são insuficientes para adequada análise e interpretação da real posição de endividamento e quanto aos riscos de perdas econômicas futuras para o Erário. Ademais, não foi possível quantificar os eventuais efeitos no Imobilizado, no PL e na DVP (item 2.8.1.9.5);

DETERMINAÇÕES

25) normatizar e implementar procedimentos adequados para mensuração das obrigações passivas relacionadas aos contratos de PPP, tendo em vista a relevância do assunto e os impactos no fluxo de recursos do Estado, em observância ao disposto nos arts. 85, 87 e 89 da Lei Federal no 4.320/1964, ao MCASP, 8a edição, parte III, capítulo 2.3, e a NBCs TSP no 03 e 05 (item 2.8.1.9.5);

A contabilização dos contratos das PPPs e suas repercussões patrimoniais têm sido objeto de normatização e acompanhamento da Sefaz que, por intermédio da Orientação Técnica Dicop n.º 60/2017, de 26/06/2017, atualizada em 15/10/2021, orientação essa alinhada com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP, definiu todo o arcabouço contábil para esse mister.

Ao longo dos últimos exercícios, diversos ajustes vêm sendo realizados nas contabilizações das PPP's que, sob orientação da Dicop, estão buscando adequar os saldos ao que estabelece os citados normativos.

A Dicop continuará a acompanhar e orientar as unidades responsáveis para que, caso necessário, as distorções apresentadas sejam sanadas já em 2022.

RESSALVA 14) acumulação de disponibilidades nos dois últimos exercícios, cujo saldo em 31/12/2021 é de R\$11.135,1 milhões afrontando o princípio do equilíbrio orçamentário, entre as receitas e as despesas, determinado no art. 4º da LRF e nas LDOs do Estado da Bahia de 2020 e 2021, não sendo possível identificar, nas Propostas de LDO e LOA de 2022, diretrizes específicas quanto à aplicação de tais sobras financeiras (item 2.8.2.3);

O item 14 de sugestão de ressalva questiona a existência de R\$ 11.135,1 milhões como disponibilidade de caixa, sugerindo haver uma afronta ao equilíbrio orçamentário.

Inicialmente cabe demonstrar que o valor mencionado na sugestão de ressalva refere-se ao valor do saldo do Caixa e Equivalente de Caixa demonstrado no Balanço Financeiro do Estado, no saldo para o exercício seguinte. Este valor equivale à Disponibilidade de Caixa Bruta apurada no Anexo 5 – Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, que compõe o Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2021. Neste sentido, é importante considerar que parte desse valor está comprometido com os passivos de despesas executadas e a pagar, inscritas em Restos a Pagar Processados e Não Processados, além dos passivos constantes das demais obrigações financeiras, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Disponibilidade de Caixa Resumida		Em reais
Item		Valor
(=) Disponibilidade de Caixa Bruta		11.135.203.842
(-) Restos a Pagar Liquidado e Não Pago		429.041.455
(-) Demais Obrigações Financeiras		584.768.809
(-) Restos a Pagar Não Processado		1.476.070.408
(=) Disponibilidade de Caixa Líquida		8.645.323.171

Fonte: Anexo 5 do RGF consolidado do 3º quadrimestre de 2021

Assim, é importante deixar esclarecido que **a disponibilidade líquida do Estado ao final do exercício de 2021 foi de R\$ 8,6 bilhões.**

O ponto de sugestão de ressalva afirma haver afronta ao princípio do equilíbrio orçamentário entre as receitas e despesas. Ressalta-se que tal equilíbrio é observado quando da elaboração do orçamento, quando a Secretaria do Planejamento, após as definições das projeções de receitas, fixa as dotações de despesas pelas diversas unidades orçamentárias do Estado.

Não há previsão nas normas de direito financeiro e de orçamento do princípio do equilíbrio orçamentário, constando apenas como doutrina na literatura que trata do tema. E a interpretação deste princípio **é uma limitação para a fixação de despesa no orçamento em relação à projeção de receita, de modo a evitar a realização de despesa em montante superior à arrecadação do Estado**, com vistas ao equilíbrio fiscal, bem em linha com o espírito da Lei de Responsabilidade de Fiscal (Lei Complementar 101/2000), que impõe ao gestor público variadas providências quanto a limite de gastos, ou seja, **para quando as despesas estão superiores às receitas ou a parcelas dessas.**

O Relatório realizou uma interpretação mais abrangente deste princípio doutrinário, de que a despesa teria que obter níveis de execução semelhantes à realização da despesa. Cabe ressaltar que a interpretação deste princípio precisa se dar ao longo do tempo, considerando que um eventual superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial é fonte para abertura de crédito adicional no exercício seguinte, conforme disposto no inciso I, do § 1º, do artigo 43 da Lei 4.320.

Para analisar este equilíbrio orçamentário, e a consequente geração de disponibilidade de caixa líquida, é necessário observar o contexto do momento. A tabela a seguir demonstra a Disponibilidade Líquida dos últimos exercícios apurada no Anexo 5 do RGF consolidado:

Em reais

Disponibilidade de Caixa líquida 2017 a 2021	
2017	3.702.791.538
2018	2.760.144.660
2019	2.408.771.795
2020	4.628.627.802
2021	8.645.323.171

Fonte Anexo 5 do 3º quadrimestre do RGF consolidado de 2017 a 2021

Cabe demonstrar que a situação de disponibilidade de caixa líquida positiva, em níveis maiores que os praticados em exercícios anteriores não é um privilégio exclusivo do Estado da Bahia. Esta é uma situação que a maioria dos Estados está vivenciando. É o que se pode constatar no Relatório elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Relatório de Gestão Fiscal (Foco Estados + Distrito Federal) do 3º Quadrimestre de 2021.

Por esse relatório, analisando a disponibilidade de recursos não vinculados, o Estado da Bahia ficou com o percentual de 14,3% de disponibilidade líquida, comparada com a Receita Corrente Líquida. Este indicador analisado pela STN é importante porque apura um dado relativo. Assim, observa-se que o saldo de disponibilidade do Estado não está num patamar acima do normal, sendo apenas a 8ª maior disponibilidade de recursos não vinculados, havendo apenas quatro estados com disponibilidade líquida negativa.

Estado	% Disponibilidade Líquida em relação à RCL	Classificação	Estado	% Disponibilidade Líquida em relação à RCL	Classificação
AP	49,9	1º	GO	6,2	15º
PB	19,3	2º	SE	5,8	16º
MS	17,1	3º	AC	5,5	17º
PR	17	4º	TO	5,3	18º
RJ	16,4	5º	AL	4,4	19º
MT	15,5	6º	PE	3,6	20º
CE	15,1	7º	RR	3,4	21º
BA	14,3	8º	DF	3,2	22º
RO	13,8	9º	SP	3,1	23º
ES	13,3	10º	MA	-0,4	24º
PI	9,3	11º	RN	-8,2	25º
PA	9,2	12º	MG	-37,6	26º
AM	7,9	13º	RS	-53	27º
SC	7,4	14º			

Fonte: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:42808

Ao se analisar a disponibilidade total, considerando todas as fontes de recursos, é importante ter a atenção que há recursos de operações de crédito e de convênios recebidos em que a receita pode ocorrer de forma significativa em determinado exercício e a sua despesa no ano seguinte, bem como, em alguns casos, num tempo ainda maior.

Assim, pode se constatar que o alegado princípio do equilíbrio orçamentário não tem respaldo em legislação que se faça exigir que a despesa seja executada no mesmo patamar da receita. O que há, entretanto, é uma exigência prevista no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, que não permite, no último ano de mandato, execução de despesa que não tenha disponibilidade de caixa para ser cumprida dentro do exercício:

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.”

Nesta linha de raciocínio, fica evidenciado que a responsável gestão fiscal requer uma gestão adequada das projeções de receitas para que, ao longo dos exercícios, exista um equilíbrio com relação à execução da despesa, sendo a receita um limitador deste equilíbrio. Assim, ocorrendo excesso de arrecadação, este valor pode servir como fonte de financiamento para crédito adicional no exercício de sua arrecadação, ou, no caso de geração de superávit financeiro, em exercício seguinte.

Como já comentado, toda esta gestão do equilíbrio fiscal deve observar diversas variáveis, algumas que fogem ao controle do gestor público, como a crise econômica, o câmbio, a alteração da legislação para alteração da receita a ser arrecadada ou elevação da despesa, além de decisões judiciais que afetem a execução do orçamento.

Todos estes fatores ficaram muito mais instáveis em função da crise sanitária vivenciada nos exercícios de 2020 e 2021, onde o Estado passou por momentos de incerteza com relação à liquidez das despesas mais essenciais, como pagamento de salário de servidores, previdência, terceirizados, da dívida pública, não havendo garantia da saúde financeira necessária para a manutenção dos serviços públicos. Foi neste cenário de muitas incertezas que os projetos de LDO e LOA de 2021 e 2022 foram elaborados.

Em 2020, por conta da necessidade de isolamento social, houve a expectativa de forte queda de receita própria, apesar de que, ao final do exercício, a receita de ICMS teve

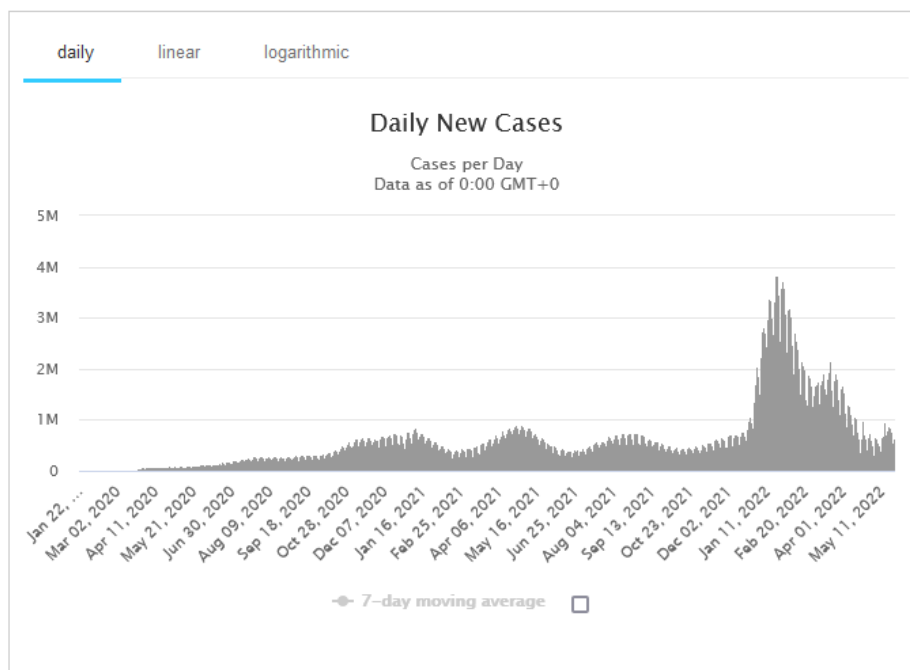
uma recuperação e foi arrecadado um valor similar à receita de 2019. Assim, por conta da expectativa inicial, para a mitigar os efeitos da pandemia, houve alguns auxílios financeiros pontuais, como a MP 938 e a Lei Complementar 173, que geraram uma arrecadação de R\$ 2,7 bilhões para o Estado. Por outro lado, a LC 173 ainda vedou a elevação de importantes despesas do Estado, conforme disposto no seu artigo 8º:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

A própria pandemia de covid-19 trouxe cenários inéditos para o trabalho de projeção dos indicadores econômico e, por consequência, da elaboração das peças orçamentárias e do planejamento de gastos das Administrações Estaduais. A dinâmica dessa emergência de saúde pública requereu, tendo por base indicadores epidemiológicos, a emissão, em média quinzenal, de decretos estaduais regulatórios, com impacto nas atividades sociais e econômicas.

Além disso, o ano de 2022 se iniciou com uma explosão de casos de contágio, que, graças ao esquema de proteção imunológica decorrente de vacinação, não se refletiu no aumento dos casos graves e de morte. Esse crescimento extraordinário não poderia ser ignorado pelas autoridades estaduais quando da execução orçamentária.



Fonte: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

Para este período, ainda houve uma instabilidade política no país, num contexto que trouxe muita insegurança com relação à execução orçamentária dos Estados, por existir uma série de pontos em discussão no Congresso Nacional e do Poder Judiciário, com impacto negativo para o Tesouro Estadual, tanto do lado das receitas quanto do lado das despesas.

Do lado da despesa, destacam-se **o estabelecimento do novo piso nacional para professores e a aprovação do projeto de lei que estabelece piso nacional para enfermeiros e outros profissionais de saúde. Do lado da receita, decisões do STF impactaram nas projeções do ICMS sobre energia e telecomunicações, assim como na sistemática de cobrança de diferencial de alíquotas em operações interestaduais.**

Registre-se que esses processos não se concluíram num curto intervalo de tempo, dando margem para a formulação de diversos cenários e projeções que influenciaram na elaboração das peças orçamentárias e trouxeram um maior grau de incerteza ao próprio processo de construção dessas peças.

Como exemplo são as discussões sobre a tributação de combustíveis e produtos que, após a implantação, pelo Governo Federal, da política de Paridade de Preço de Importação – PPI, experimentaram importante aumento de preços. **Apesar do congelamento, pelos Estados, do preço base de tributação, em novembro/2021, quando a PLOA já estava pronta, há discussões no Congresso Nacional de limitação de alíquota, através do Projeto de Lei Complementar nº 18/2022, cujo impacto estimado para o Governo da Bahia ultrapassa os R\$ 4 bilhões, apenas neste exercício.**

Há ainda a crise econômica, que vem gerando a elevação das taxas de câmbio e o processo inflacionário que elevou as receitas públicas, de modo completamente afastado das previsões que se apresentavam quando da montagem das peças orçamentárias. A título de exemplificação, o Relatório de Mercado Focus publicado pelo Banco Central em 24/09/2021¹, semana da entrega da proposta de Lei Orçamentária para o Exercício 2022, indicava uma expectativa de inflação de 8,45% e de câmbio de R\$ 5,20 para 2021, tendo sido apurado, respectivamente, 10,06% e R\$ 5,58 ao final do ano.

Mesmo no caso da receita extraordinária de indenização paga pela Ford, de R\$ 2,15 bilhões, representando 1/4 da disponibilidade líquida ao final do Exercício, apesar da repercussão positiva no curto prazo, há de se considerar o impacto nas contas públicas ao longo do tempo. O encerramento das atividades da montadora tem impacto direto no funcionamento de empresas sistemistas, prestadoras de serviços, fornecedores locais e em toda uma cadeia econômica, além do efeito disso na massa salarial, tanto de empregos diretos quanto indiretos, que repercute no consumo e, daí, na arrecadação estadual.

Este cenário, no curto prazo, afeta todas as projeções de receita elaboradas para o exercício seguinte e, no médio prazo, afetará as despesas públicas, **não sendo prudente elevar o nível de despesa atual para a receita, por haver este fator inflacionário, e pelo fato do Estado ter recebido algumas importantes receitas extraordinárias.**

1Fonte: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20210924.pdf>

Por tudo o acima exposto, em que pese o volume de disponibilidade líquida registrado ao final do Exercício 2021, totalizando **R\$ 8,6 bilhões**, parcela representativa desse valor decorreu de mudanças aceleradas no contexto macroeconômico, não captadas ou previstas quando da elaboração das peças orçamentárias para o Exercício 2022. O saldo é de dezembro, enquanto o PLDO tem prazo de envio à Assembleia Legislativa em maio e o PLOA, em setembro.

Adicionalmente, as incertezas decorrentes dos cenários político, econômico e sanitário ainda recomendam prudência e planejamento criterioso na aplicação desses recursos financeiros. Neste aspecto, desde 2015, o Governo do Estado tem se destacado na contenção de gastos de custeio, registrando uma economia de R\$ 9 bilhões com o programa de Qualidade do Gasto Público, ao tempo em que também é referência do lado dos investimentos, sendo o segundo Estado nesse tipo de desembolso:

INVESTIMENTO LIQUIDADO POR ESTADO - 2015 A 2021			
		Em Mil Reais	
Estado	Investimentos	Estado	Investimentos
SP	55.194.381	MS	6.647.990
BA	18.007.174	MT	6.229.721
RJ	15.149.245	AL	5.901.058
CE	15.007.320	ES	5.827.149
MG	12.790.172	AM	5.713.658
PA	12.493.889	PI	5.234.509
PR	11.278.589	RS	4.933.212
SC	10.199.998	DF	4.558.471
MA	7.898.083	PB	3.954.165
GO	7.289.174	RN	2.958.134
PE	6.666.952	TO	2.621.087

Fonte: SICONFI

Conclui-se, então, que a sugestão de ressalva apontada não merecer prosperar.

RESSALVA 15) falta de uniformidade dos procedimentos de registros dos eventos e ausência de informações suplementares em notas explicativas impossibilitaram avaliar quanto a adequação dos saldos no Balanço Patrimonial e na DMPL, em relação as contas de Patrimônio Social e Reservas, no montante de

R\$787,8 milhões, e dos Ajustes de Exercícios Anteriores, contabilizados no ano, no montante líquido de R\$3.326,0 milhões, bem como quanto aos possíveis efeitos na DVP de 2021 (item 2.8.2.4);

DETERMINAÇÕES

28) uniformizar os procedimentos de registro contábil dos eventos econômicos, nas contas de Patrimônio Social, Reservas de Capital, Lucros e de Reavaliação, e implementar rotina de conciliação periódica dos saldos dos livros contábeis oficiais das respectivas entidades, da administração indireta e dos fundos, com os do Sistema FIPLAN, base para a consolidação, em consonância com o disposto nas NBC TSP Estrutura Conceitual⁴⁶³ e nº 11464(item 2.8.2.4).

Em relação ao montante de R\$ 787,8 milhões (contas de patrimônio social e reservas), o valor de R\$ 43.513.575,86 refere-se ao somatório dos ajustes da equalização de balanços das estatais dependentes do Estado da Bahia, realizados em 2021, por meio de notas de lançamentos contábeis (NLC) - mostradas abaixo, conforme diferenças encontradas entre demonstrações contábeis da contabilidade privada das estatais e o sistema FIPLAN.

NLC 18401.0000.21.0000034-9 – Reconhecimento de capital subscrito

NLC 18401.0000.21.0000035-7 – Reconhecimento de reserva p/ futuro aumento de capital

NLC 26401.0000.21.0000047-1 – Reconhecimento de capital subscrito

O saldo remanescente do total de R\$ 787,8 milhões apontados refere-se a lançamentos realizados em dezembro de 2020 pela SAEB (reavaliação de bens imóveis) e FUNDESE (patrimônio social realizado e reservas estatutárias).

Os ajustes citados acima são oriundos do trabalho que está sendo realizado com as Empresas Estatais Dependentes e o FUNDESE para equalização dos saldos conforme as disposições da Lei Federal 6.404/76 (Contabilidade Privada) e a Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Fiplan).

A cada exercício, a Dicop vem elaborando relatórios de divergências e os encaminhados às empresas dependentes, orientando-as a realizarem os devidos ajustes. Por se tratar de divergências históricas, acreditamos que o avanço a cada exercício será notado e os saldos divergentes devidamente equalizados.

RESSALVA 16) inconsistências na execução das ações orçamentárias prioritárias, no âmbito do Programa 313 – Saúde, consubstanciada pela exclusão, sem autorização legislativa, de quatro ações do rol daquelas associadas às iniciativas prioritárias definidas na LDO 2021 (item 2.10.1);

Salientamos que no **Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 14.288/2020** foram definidas as **Iniciativas Prioritárias**, e todas essas iniciativas estão contidas no **Escopo Prioritário das ações da Secretaria da Saúde no FIPLAN**.

Ressaltamos que, durante o processo de planejamento, o responsável pelo Compromisso, em conjunto com os responsáveis pelas Iniciativas Prioritárias, declara uma ou mais atividades críticas ligadas à Iniciativa Prioritária e identificam qual ou quais Ações Orçamentárias são vinculadas a estas Atividades Críticas definidas.

Assim, observa-se no Capítulo I da referida Lei, que **não é obrigatório ressaltar ações orçamentárias vinculadas às Iniciativas Prioritárias:**

Art. 3º - As **prioridades** da Administração Pública Estadual para o exercício de 2021, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal do Estado e as de funcionamento dos órgãos, fundos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, são as constantes do Anexo I desta Lei, para as quais se observará o seguinte:

[...] II - deverão, **sempre que possível**, ser ressaltadas as ações a elas vinculadas, em caso de necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira.

Desta feita, **todas as Iniciativas constantes da LDO 2021 permaneceram com escopo prioritário no FIPLAN**, porém, no que tange às ações orçamentárias, tem-se que algumas estão com indicativo de prioridade e outras não, devidamente lastreada no inciso II, art. 3º da indigitada Lei.

É importante ressaltar que a LDO 2021 foi elaborada em um cenário no qual foi reconhecida a ocorrência de calamidade pública em decorrência da pandemia do novo coronavírus, e isso impôs uma série de limitações e desafios, principalmente, de ordem sanitária e econômica.

Desse modo, as incertezas quanto aos efeitos da doença no país em 2020, sinalizaram um período difícil que colaborou para definição cautelosa das ações orçamentárias que seriam assinaladas como prioritárias, vez que algumas poderiam sofrer limitações à sua plena execução.

A seguir, apresentamos as justificativas para não assinatura com indicativo de prioritárias para as ações orçamentárias de nº 3997, 7829, 3996 e 2740 no Relatório do Fiplan.

Ações orçamentária: 3997- Construção de Unidade de Saúde e 7829 – Construção de Unidade de Pronto Atendimento.

As ações orçamentárias 3997 e 7829 estão vinculadas à mesma Iniciativa Prioritária “Iniciativa 01- Construir Unidades de Saúde”.

Referente à ação orçamentária nº 3997, o não indicativo dessa ação como prioritária, justifica-se porque **a obra de Construção do Hospital Metropolitano vinculada a essa ação orçamentária foi entregue em 2020**. A entrega era prevista para 2021, mas **em função do agravamento da Pandemia COVID-19, a entrega foi antecipada** e seu funcionamento iniciado para atendimento temporário dos casos da COVID-19.

Por outro lado, a obra de Construção do Hospital Costa das Baleias, também vinculada a essa ação orçamentária nº 3997, está prevista para ser entregue em 2022. Desse modo, em 2021, não havia previsão de entrega de produtos vinculados a essa ação orçamentária. É importante salientar que a revisão das indicações de ações orçamentárias prioritárias é uma atividade da Secretaria no processo de monitoramento e avaliação e, a partir dessa revisão, informamos que a referida ação orçamentária, em 2022, está

assinalada como prioritária face a previsão de entrega do hospital Costa das Baleias para este ano.

No que diz respeito à ação orçamentária nº **7829**, como produto vinculado a essa ação, tem-se a Unidade de Pronto Atendimento de Ilhéus a ser construída. A obra de construção da Unidade de Saúde, em dezembro de 2021, apresentava-se com 58,80% de execução física e tem previsão de entrega para 2022.

Ação orçamentária 2740- Incentivo Financeiro Estadual para Equipe Saúde da Família

Esta ação diz respeito ao apoio financeiro que o estado realiza aos 417 municípios. O cofinanciamento das equipes de saúde da família pela Secretaria Estadual de Saúde da Bahia **é realizado de modo sistemático e contínuo.**

Vale registrar que a Bahia é uma das 09 únicas unidades da federação entre as 27 do país que possui tal incentivo estadual, além do federal, destinado às equipes. Cabe ainda dizer, que ao longo de 2021 foram cofinanciadas 100% das equipes de saúde da família em funcionamento nos municípios, com execução financeira no monte de **R\$ 79.936.462,00** (setenta e nove milhões, novecentos e trinta e seis mil e quatrocentos e sessenta e dois reais), conforme se depreende do demonstrativo de despesas abaixo.

FGWEB - FIPLAN Gerencial Web

25/05/2022 15:07:57

Execução da Despesa

Período: 2018 - 2021

Tipo Administração: Empenhado

Tipo Valor: 1,2 - Administração Direta + Administração Indireta

Composição: Poder / Órgão / PAOE

Código	Descrição	2018	2019	2020	2021
2740	Incentivo Financeiro Estadual para Equipe de Atenção Básica	70.480.500,00	69.079.500,00	0,00	0,00
2740	Incentivo Financeiro Estadual para Equipe de Saúde da Família	0,00	0,00	69.952.500,00	79.936.462,00
TOTAL		70.480.500,00	69.079.500,00	69.952.500,00	79.936.462,00

Ação orçamentária 3996- Ampliação de Unidade de Saúde

O produto vinculado a essa ação orçamentária são as Unidades de Saúde ampliadas, e em **2021, 04 unidades foram ampliadas**. Vislumbrando as restrições ensejadas pela pandemia, essa ação não foi assinalada como prioritária. No entanto, as iniciativas as quais essa ação e demais ações citadas estão vinculadas foram inseridas no Escopo das Iniciativas Prioritárias. Registra-se que **em 2022, esta ação orçamentária foi assinalada como ação orçamentária prioritária em razão do avanço da melhoria do cenário pandêmico**.

Por fim, entende-se o papel dos Órgãos de Controle no processo de fiscalização da gestão do recurso público, porém as justificativas apresentadas, respaldam as ações do Estado da Bahia adotadas por meio da SESAB e motiva a gestão a continuar, com a mesma responsabilidade de sempre, a cuidar da saúde da população do Estado, não sendo cabível a imposição de tal ressalva.

17) inconsistências na execução das ações orçamentárias no âmbito do Programa 306 – Educação, com destaque para a baixa execução de ações prioritárias, em relação às ações não prioritárias, discrepância entre as execuções orçamentária e física de ações orçamentárias prioritárias e fragilidade das informações relativas ao desempenho de metas (item 2.11.1);

A dotação orçamentária atualizada de 2021 das 82 ações orçamentárias finalísticas programadas pela Secretaria Estadual da Educação foi de R\$ 6.112.926.358,00,00, considerando-se as unidades orçamentárias Assessoria de Planejamento e Gestão (APG), Fundo de Assistência Educacional (FAED) e Instituto Anísio Teixeira (IAT), sendo R\$ 5.595.698.527,00 decorrentes de ações orçamentárias não prioritárias e R\$ 517.227.831,00,00 decorrentes de ações orçamentárias prioritárias, refletindo-se nas participações relativas de 91,5% e 8,5%, respectivamente.

Tendo como referência a despesa empenhada em 2021, verifica-se que foram empenhados pelas três unidades orçamentárias em análise o montante de R\$ 5.710.621.640,00,00, sendo R\$ 5.217.128.499,00 pelas 75 ações orçamentárias não

prioritárias e R\$ 493.493.141,00,00 empenhados pelas sete ações orçamentárias prioritárias, refletindo-se nas participações relativas de 91,4% e 8,6% respectivamente.

Cabe destacar, que das 75 ações orçamentárias não prioritárias, quatro são finalísticas de pessoal e empenharam R\$ 3.304.539.533,00, ou seja, as quatro ações finalísticas de pessoal empenharam 57,9% dos R\$ 5.710.621.640,00 empenhados pelas 82 ações orçamentárias finalísticas.

Abatendo-se das 82 ações orçamentárias finalísticas as quatro ações orçamentárias finalísticas de pessoal e as sete ações orçamentárias prioritárias, resulta nas 71 ações orçamentárias não prioritárias sem pessoal, refletindo-se na despesa empenhada de R\$ 1.912.588.966,00.

Cabe destacar que entre as sete ações orçamentárias prioritárias executadas pela Secretaria Estadual de Educação em 2021, seis pertencem ao Programa Educação e a ação orçamentária prioritária 5365 – Apoio a Ações de Combate à Pandemia da Covid-19 pertence ao Programa Segurança Pública e Defesa Social.

Considerando-se as seis ações orçamentárias prioritárias contempladas no programa Educação, verifica-se que o montante empenhado em 2021 por essas ações foi de R\$ 119.101.670,00 para uma dotação orçamentária atualizada de R\$ 137.777.992,00, que se reflete no grau de execução de 86,4% e as 71 ações orçamentárias não prioritárias sem pessoal empenharam R\$ 1.912.588.966,00 para uma dotação orçamentária atualizada de R\$ 2.092.595.954,00, que resulta no grau de execução de 91,4%, **ou seja, tanto as ações orçamentárias prioritárias como as não prioritárias sem pessoal apresentaram um grau de execução superior a 80%, expressando um desempenho bastante satisfatório, notadamente para o exercício de 2021 caracterizado pelos efeitos da pandemia.**

Nessa perspectiva, verifica-se que a metade das seis ações orçamentárias prioritárias contempladas no Programa Educação apresentaram uma execução orçamentária superior a 90%, conforme detalhamento a seguir: 5254 – Instalação de Internet em Unidade Escolar que empenhou e liquidou 100% da dotação orçamentária atualizada de R\$ 1.468.311,00 no atendimento a 201 unidades escolares localizadas em Salvador, com serviços voltados para a melhoria do parque tecnológico das mesmas. A ação orçamentária prioritária 6530 – Distribuição de Uniforme para Estudante da Rede de

Educação Básica empenhou e liquidou 99,9% da dotação orçamentária atualizada de R\$ 27.400,00 destinados à aquisição de fardamento especial para os estudantes de origem indígena.

A terceira ação orçamentária prioritária que também apresentou uma execução orçamentária superior a 90% em 2021 foi a 6930 – Intermediação Tecnológica no Ensino Médio, que empenhou R\$ 12.838.565,00 para uma dotação orçamentária atualizada de R\$ 13.799.196,00, refletindo-se no grau de execução de 93%, cabendo destacar que foram atendidos 21.367 estudantes, jovens e adultos residentes em 336 localidades de 133 municípios em 26 territórios de identidade, através da oferta de aulas transmitidas via satélite, ao vivo, para estudantes que moram em localidades distantes ou de difícil acesso, cabendo destacar que dos R\$ 12.838.565,00 empenhados o montante de R\$ 8.804.660,00 foi liquidado.

A ação orçamentária prioritária 2995 – Realização do Processo de Matrícula na Educação Básica, cuja execução em 2021 foi orientada pelo uso da tecnologia da informação como ferramenta para a otimização do processo da matrícula, possibilitou a implementação da matrícula de forma rápida, segura, integrada, eficiente, e, sobretudo, democrática, atendendo a demanda por vagas na rede estadual de ensino.

Cabe também destacar que, em 2021, a matrícula presencial foi habilitada em todas as unidades escolares da rede estadual de ensino, utilizando-se de um modelo, que além de realizar as próprias matrículas, a unidade escolar foi o posto de matrícula, podendo realizar matrículas para as demais unidades escolares da rede estadual de ensino.

Outro processo importante para o sucesso da matrícula de 2021 foi o treinamento dos colaboradores na implementação da matrícula, mediante a qualificação dos servidores que atuaram nos processos que antecedem e acontecem na realização da matrícula da rede estadual de ensino.

Cabe ainda destacar, que devido ao cenário pandêmico, no processo da matrícula de 2021, foram encontradas soluções que dispensaram a execução financeira, conforme descrição a seguir:

- a) Os treinamentos aconteceram remotamente;
- b) As unidades utilizaram recursos próprios para atender as demandas da matrícula;

c) Não houve contratação de serviço de digitação visto que o ano letivo permaneceu paralisado até março de 2021; e

d) As famílias realizaram a matrícula por meio do SAC Digital, em detrimento do atendimento presencial, e quando presencial, foi agendado o atendimento, evitando filas e aglomerações.

O sucesso do processo da matrícula, com os 914.019 estudantes matriculados em maio de 2021, pode ser avaliado pelo que foi descrito nos últimos quatro parágrafos e apesar dos resultados, essa ação orçamentária prioritária 2995 – Realização do Processo de Matrícula na Educação Básica apresentou uma despesa empenhada e liquidada de R\$ 61.839,00, que resulta em uma execução de 35,8%, considerando a dotação orçamentária atualizada de R\$ 172.600,00, ou seja, a baixa execução orçamentária dessa ação orçamentária prioritária não interferiu no sucesso do processo da matrícula realizado em 2021.

Outra ação orçamentária prioritária que teve um bom desempenho em 2021 foi a 1681 – Disponibilização de Conteúdo Educacional em Ambiente WEB, que disponibilizou na Plataforma Anísio Teixeira (PAT) 3.625 novos conteúdos educacionais, superando a meta da execução física dessa ação orçamentária prioritária, que planejou 972 conteúdos, cabendo destacar que, dos 3.625 conteúdos educacionais disponibilizados, 77 foram de produção própria, 2.099 oriundos de curadoria e 1.449 inseridos por parceiros.

Em 2021, a Plataforma Anísio Teixeira (PAT) alcançou mais de 2,5 milhões visualizações, configurando um aumento de 101,8% em relação ao ano de 2020 e por se tratar de uma plataforma online, a PAT alcança todos os territórios de identidade e municípios baianos, conseguindo assim, cumprir o propósito de ofertar conteúdos educacionais a todas as redes de ensino do Estado, sejam estaduais ou municipais, públicas ou privadas.

Registre-se, que houve um processo licitatório, em 2021, para a aquisição de equipamentos, orçado em R\$ 197.726,43 e que aumentaria a capacidade de produção do Instituto Anísio Teixeira (IAT), que representariam 59,8% da dotação orçamentária atualizada, de R\$ 330.550,00, cabendo destacar que esse processo licitatório não foi concluído em 2021.

Em decorrência do ano letivo de 2021 ter sido nos formatos remoto e híbrido, com o objetivo de garantir o isolamento social, verificou-se o cancelamento de viagens voltadas às ações formativas presenciais em todo o Estado, refletindo-se na redução de despesas e no percentual da execução orçamentária.

Apesar das expressivas realizações ocorridas em 2021 no âmbito da ação orçamentária prioritária 1681 – Disponibilização de Conteúdo Digital Educacional em Ambiente WEB, e comentadas nos últimos quatro parágrafos, verifica-se o baixo percentual da execução orçamentária, demonstrando na prática, que um baixo grau de execução orçamentária não significa, necessariamente, um resultado negativo ou um desempenho ruim. Em 2021, essa ação orçamentária 1681, apresentou uma despesa empenhada e liquidada de R\$ 13.149,00, resultando na execução orçamentária de 4%, considerando-se a dotação orçamentária atualizada de R\$ 330.550,00.

Apesar das dificuldades ocorridas em 2021, em decorrência da continuidade da pandemia, a ação orçamentária prioritária 7744 – Aparelhamento de Unidade Escolar da Educação Básica apresentou um resultado bastante satisfatório, cabendo destacar as dificuldades ocorridas em 2021 na finalização de diversos processos licitatórios como consequência da paralisação de indústrias por falta de insumos.

Apesar das dificuldades que caracterizaram o ano de 2021, foram adquiridos e entregues para 1.147 unidades escolares da rede estadual de ensino, incluindo os anexos e as 33 escolas agrícolas, 22.110 unidades entre equipamentos e mobiliários. A título de ilustração, podem ser citados como exemplo: computadores, notebooks, refrigeradores, freezers, conjunto de estudante, conjunto de professor, mesas de refeitório, estantes, cadeiras, dentre outros.

Cabe destacar a importância dessas aquisições nos equipamentos das unidades escolares, notadamente na adequação do mundo digital e a consequente relação ensino-aprendizagem, através da tecnologia empregada nos computadores e notebook disponibilizados para os estudantes e professores, nas salas de aula, na biblioteca e nas áreas de atendimento administrativo.

No que se refere ao desempenho orçamentário, verifica-se que a ação orçamentária prioritária 7744 – Aparelhamento de Unidade Escolar na Educação Básica apresentou em 2021 uma dotação orçamentária atualizada de R\$ 121.979.881,00 dos quais R\$

104.692.416,00 foram empenhados, refletindo-se na execução orçamentária de 85,8%, entretanto quando se calcula o percentual da despesa liquidada, esse quantitativo reduz-se a 21,6%, em decorrência dos R\$ 26.369.851,00 liquidados e que podem ser explicados pelas dificuldades ocorridas em 2021 na finalização de diversos processos licitatórios resultantes da paralisação de indústrias por falta de insumos.

Nesse contexto, verifica-se que das seis ações orçamentárias prioritárias contempladas no programa Educação, três apresentaram uma execução orçamentária superior a 90%, uma com o desempenho de 85,8% e as duas que apresentaram um desempenho inferior a 40% tiveram um ótimo desempenho no que se refere a realizações.

Considerando-se o desempenho das metas do Compromisso 1 – Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva, verifica-se que seis metas tiveram o grau de eficácia ótimo, ou seja, acima de 90% de execução do previsto, conforme o detalhamento a seguir:

- 1) Meta 1 – Ampliar o número de unidades escolares da educação básica com internet com velocidade de 100 Mbps e distribuição interna de rede *wi fi* (SEC/APG);
- 2) Meta 2 – Ampliar o número de estudantes com Atendimento Educacional Especializado (SEC/SUPED);
- 3) Meta 3 – Ampliar o número de estudantes matriculados na rede estadual de ensino (SEC/SUPORE);
- 4) Meta 4 – Ampliar a oferta de Ensino Médio com Intermediação Tecnológica (EMITEC) (SEC/SUPED);
- 5) Meta 5 – Atender estudantes das universidades estaduais através do Programa de Assistência Estudantil – Mais Futuro (SEC/COAPE); e
- 6) Meta 6 – Ampliar o acesso ao ensino superior para os estudantes da rede pública de ensino (SEC/COAPE).

Dessa maneira, em 2021, das nove metas contempladas no compromisso 1 do programa Educação, pertencente ao PPA 2020-2023, verifica-se que seis, portanto 67% tiveram o grau de eficácia ótimo, ficando acima de 90% e atendendo a prioridade

estabelecida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2021), de acesso e permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino.

As três metas restantes tiveram, em 2021, um grau de eficácia considerado altamente deficiente, com desempenho abaixo de 30%, conforme detalhamento a seguir:

7) Meta 7 – Ampliar a participação dos estudantes nos Jogos Escolares da Bahia (JEB) (SEC/COAPE);

8) Meta 8 – Ampliar o número de Escolas Culturais na rede pública de ensino (SECULT/SUDECULT); e

9) Meta 9 – Prover os estudantes da rede estadual de ensino com alimentação de qualidade (SEC/SUPORE).

No que se refere à Meta 7 – Ampliar a participação dos estudantes nos Jogos Escolares da Bahia (JEB) (SEC/COAPE), **cabe destacar que em 2020 esses jogos não foram realizados em decorrência da pandemia** provocada pelo coronavírus e do Decreto Estadual N° 19.586, de 27 de março de 2020, que dispõe sobre a suspensão das aulas presenciais nas unidades de ensino públicas e particulares em todo o território baiano.

Em 2021, com a continuidade da pandemia, também foram cancelados e adiados diversos eventos esportivos, a exemplo de várias competições de futebol, a tradicional Maratona de Chicago, a Copa Davis, dentre outras.

Essa situação não foi diferente no âmbito da Meta 7, que reúne cerca de cinco mil jovens de 12 a 17 anos, cujos jogos foram cancelados pelo Comitê Olímpico do Brasil (COB), refletindo-se na não realização dos Jogos Escolares da Bahia em 2021.

A Meta 8 – Ampliar o número de Escolas Culturais na rede pública de ensino (SECULT/SEDECULT) teve os mesmos efeitos da pandemia observados na meta 7, cabendo registrar que em 2021 foi suspenso por tempo indeterminado o Edital 001/2020, que trata sobre a contratação de Organização Social para a gestão e operacionalização de atividades artísticas e culturais, Escolas Culturais, devido à crise pandêmica mundial provocada pelo coronavírus.

No que se refere à Meta 9 – Prover os estudantes da rede estadual de ensino com alimentação de qualidade (SEC/SUPORE), verifica-se que em decorrência da pandemia,

em 2020, o Governo do Estado, através da Secretaria Estadual da Educação, estabeleceu estratégias de auxílio às famílias dos educandos, em articulação com os municípios e a rede de proteção social, fomentando as medidas de isolamento social em decorrência da pandemia, e ao mesmo tempo, assegurando o processo de segurança alimentar dos adolescentes, jovens e adultos na rede pública estadual de ensino.

Nessa perspectiva, visando garantir o direito à alimentação adequada e saudável e com o objetivo de reduzir os impactos negativos da suspensão da oferta de alimentação escolar, o Governo do Estado criou o Programa Vale Alimentação Estudantil (PVAE), destinado a ações de transferência de renda aos estudantes da rede pública estadual de ensino, configurando-se como um benefício complementar emergencial, em razão do estado de calamidade pública em saúde decorrente da pandemia do Covid-19, cabendo destacar que o vale alimentação estudantil teve o valor de R\$ 55,00 por estudante.

Dessa maneira, em 2020, foram beneficiados 757.492 estudantes do Ensino Fundamental e Médio, dentre esses, 3.498 estudantes quilombolas e 6.961 indígenas, matriculados na rede estadual de ensino e distribuídos em 1.111 unidades escolares e 675 anexos, sendo disponibilizados R\$ 171,5 milhões para as quatro parcelas do programa.

Cabe destacar, que em 2020 **foi realizada a revisão das metas do PPA 2020-2023**, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento (SEPLAN), com a participação das secretarias estaduais e, foi no âmbito dessa revisão, que foi criada a meta 9 – Prover os estudantes da rede estadual de ensino com alimentação de qualidade, pertencente ao compromisso 1 – Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva.

Com a continuidade em 2021, do fechamento das unidades escolares em todo o território baiano, o Governo do Estado, sensível a questão social que a escola também representa na sociedade e reconhecendo que muitos dos estudantes encontravam na sua escola sua única alimentação, deu continuidade ao Programa Vale Alimentação Escolar (PVAE), garantindo aos estudantes da rede estadual de ensino a aquisição de gêneros alimentícios nos supermercados credenciados, numa ação emergente, atendendo 826 mil estudantes, sendo aplicados R\$ 145 milhões, em três parcelas, ao longo de 2021.

Cabe registrar, que os 826 mil estudantes atendidos pelo PVAE em 2021 resultaram da média dos quantitativos de beneficiários decorrentes das três parcelas pagas em 2021 pelo programa, entretanto a forma de apuração no Fiplan para essa meta 9 – Prover os estudantes da rede estadual de ensino com alimentação de qualidade é o somatório do número de estudantes no ano beneficiados com alimentação escolar, cujo valor apurado em 2021 foi 829.633 estudantes atendidos, apresentando uma diferença absoluta de 3.633 estudantes, quando comparado com os 826 mil.

Registre-se ainda, que a revisão do PPA 2020-2023 realizada em 2020 não possibilitou a apuração das metas no Fiplan, criadas ao longo de 2020, ou seja, os 757.492 estudantes beneficiados com o Programa Vale Alimentação Escolar não foram contabilizados, em 2020, pela meta 9 – Prover os estudantes da rede estadual de ensino com alimentação de qualidade e, essa distorção verificada no Fiplan, resultou na medição do desempenho dessa meta apenas com os 829.633 estudantes atendidos apurados em 2021, resultando no desempenho de 29,6%, abaixo de 30%.

Considerando-se a soma dos 757.492 estudantes atendidos pelo PVAE em 2020 com os que foram apurados em 2021 no Fiplan, no montante de 829.633, chega-se ao somatório de 1.587.125 atendimentos acumulados em 2020 e 2021, cabendo destacar que esse somatório representa 56,7% do valor de alcance dessa meta que é de 2.800.000.

Dessa maneira, das nove metas analisadas no âmbito do compromisso 1 – Promover o acesso e a permanência dos estudantes no sistema público e estadual de ensino, considerando as especificidades da educação contextualizada e inclusiva, verifica-se que seis metas estão com o grau de eficácia ótimo, acima de 90%, uma está com o grau de eficácia acima de 50% e apenas duas metas estão com o grau de eficácia considerado altamente deficiente, com desempenho abaixo de 30%.

Cabe destacar que **as duas metas com o grau de eficácia considerado altamente deficiente**, comentadas no parágrafo anterior, foram a meta 7 – Proporcionar a participação dos estudantes nos Jogos Escolares da Rede Pública (JEB) e a meta 8 – Ampliar o número de Escolas Culturais na rede pública de ensino, que **não foram executadas em decorrência da pandemia que caracterizou os exercícios de 2020 e 2021.**

Portanto, resta plenamente justificado o desempenho no período absolutamente excepcional, marcado pela suspensão das aulas presenciais e agravamento da pandemia com elevação do número de mortes e internações no período, o que dificultou sobremaneira a adequada prestação do serviço público de educação na modalidade presencial.

18) deficiências na gestão do Sistema Estadual de Segurança Pública (SESP) e na execução das ações orçamentárias do Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social, destacando-se o crescimento dos números de crimes violentos, a falta de indicador de desempenho relacionado a crimes violentos no PPA 2020-2023, além dos gastos declinantes com a área da Segurança Pública (item 2.12.1).

EXECUÇÃO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS Programa 314 – Segurança Pública e Defesa Social

Inicialmente é oportuno destacar que o orçamento atualizado para o exercício de 2021 apresentou o quantitativo de R\$ 4.534,9 bilhões, sendo executado o equivalente a 88,42%, correspondendo o valor de R\$ 4.009 bilhões. Contudo, somente a despesa de pessoal representa quase 89.95% do Programa 314 da SSP, restando apenas 10,05% para implementação de outros compromissos do citado Programa.

Além do mais, a definição da cota orçamentária da SSP é definida pela Secretaria do Planejamento, que fixa a despesa do exercício seguinte baseada na estimativa da receita apurada pela Secretaria da Fazenda. Todos os anos a SSP recebe suplementações orçamentárias, **dentro das possibilidades da arrecadação do Governo Estadual**. Para o exercício de 2021 97,55% dos recursos do SESP (Sistema Estadual do Sistema de Segurança Pública) foram oriundos do Tesouro Estadual.

Mesmo assim, cabe destacar que o Estado da Bahia tem priorizado a realização de concursos públicos para o aumento do efetivo policial.

Ocorre que até 31/12/2021 estavam vigentes as restrições para a realização de concurso público estabelecidas na Lei Complementar 173/2020.

Após o fim das restrições fixadas em tal norma federal, o Estado da Bahia lançou, em 21/04/2022, o Edital SAEB 02/2022 para realização de concurso público para preencher 1.000 vagas, sendo 150 vagas para o cargo de Delegado, 150 vagas para Escrivão e 700 vagas para o cargo de Investigador².

Além disso, foi autorizada a realização de concurso público para o preenchimento de 456 vagas, sendo 166 vagas para perito criminal, 103 para médico legista, 10 para perito odonto-legal e 177 para perito técnico do Departamento de Polícia Técnica (DPT).³

Recentemente, também, foi anunciada a autorização para a realização de concurso público para o preenchimento de 2 mil vagas na Polícia Militar.⁴

Portanto, passadas as restrições estabelecidas pela Lei Complementar 173/2020, está demonstrado o empenho do Estado da Bahia no fortalecimento da área da segurança pública.

Quanto aos indicadores constantes no PPA, ressaltamos que atualmente os indicadores vinculados à SSP que compõem o PPA são os seguintes:

- 1373 - Variação percentual de edificações certificadas (vinculado ao CBMBA)
- 1393 - Variação percentual do número de inquéritos concluídos com autoria definida (vinculado à PCBA)
- 1394 - Taxa de atendimento às solicitações de produção de prova material (vinculado ao DPT)
- 1395 - Taxa de emprego operacional de Policiais Militares (vinculado à PMBA).

2 https://ibfc.org.br/concurso/concurso_selecionado/398

3 <http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/noticias/2022-03-09/rui-autoriza-concurso-publico-com-456-vagas-para-seguranca-publica-do-estado>

4 <https://www.bahia.ba.gov.br/2022/05/noticias/seguranca/rui-anuncia-novo-concurso-com-2-mil-vagas-e-compra-de-mil-fuzis-para-a-policia-militar/>

CVLI NO PPA

Conforme entendimento manifestado reiteradamente pela Secretaria da Segurança Pública em relação à recomendação de inclusão do indicador associado aos crimes violentos letais intencionais – CVLI, no Plano Plurianual, ratificamos o teor constante da Nota Técnica nº 003/2021 (anexa), em resposta à Solicitação de Esclarecimentos nº GSDS 12/2021 emitida por este Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia.

O Estado da Bahia, com fulcro nos argumentos técnicos elencados na referida Nota Técnica, entende que **o indicador associado aos CVLI é inadequado à realização de avaliações de impacto e, portanto, não o considera passível de incorporação ao PPA.**

Na extrema hipótese, todavia, de não prosperar este entendimento, e sendo ratificada a sugestão de inclusão do referido indicador no PPA, há de se considerar a proximidade do final do mandato do atual Chefe do Executivo e o prazo exíguo para realizar as adaptações ao Plano Plurianual atual que tal inclusão demandaria, uma vez que haveria uma alteração da metodologia vigente.

FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Vale salientar e reiterar que estão em andamento, com o objetivo de incrementar o quadro de pessoal das Forças de Segurança do Estado da Bahia, concursos públicos para **4.794** novos integrantes das forças de segurança do Estado da Bahia, sendo:

- **Polícia Militar: 1.000** Soldados PM e **60** Oficiais PM em curso de formação e **2.000** novas vagas anunciadas pelo Governador para seleção ainda em 2022;
- **Corpo de Bombeiros Militar: 250** Soldados BM e **28** Oficiais BM em curso de formação;
- **Polícia Civil: 1.000** vagas, sendo 150 para delegados, 150 para escrivães e 700 para investigadores de polícia civil, em Edital publicado e em fase de inscrição;

- **Departamento de Polícia Técnica: 456 vagas:** sendo 166 para Perito Criminal, 103 para Médico Legista, 10 para Perito Odonto Legal e 177 para Perito Técnico, sendo que a autorização do Governador foi publicada no DOE de 09/03/2022.

Outros projetos estratégicos em andamento também têm em vista o fortalecimento das ações de prevenção à violência e o enfrentamento qualificado da criminalidade, a exemplo de:

- **Construção e reforma de unidades das Polícias Civil e Militar** - Investimento global previsto para construções novas e reformas - **R\$ 362.538.964,07;**
- **Projeto Vídeo-Polícia: ampliação do projeto de reconhecimento facial para 77 municípios** – investimento, em 05 anos, da ordem de R\$ 665 milhões;
- **Rede TETRA – STELECOM – Tecnologia digital para comunicação de emergência no Interior do Estado** - investimento de **R\$ 223 milhões.**

Assim, resta plenamente demonstrado o investimento na segurança pública do Estado, de acordo com as limitações orçamentárias do Estado da Bahia, não sendo cabível a imposição da ressalva sugerida.

SUGESTÃO DE ALERTA

5) que o Estado da Bahia não aplicou o mínimo de 25% da RLI em despesas com MDE, no exercício de 2021 e deve compensar até o exercício de 2023, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 119/2022 (item 2.9.1.2).

A auditoria destacou neste item alguns pontos que entendeu inadequados no enquadramento legal de alguns atos administrativos realizados pela Administração, em especial nas despesas com educação e a respeito indicou R\$ 404,6 milhões que teriam sido considerados indevidamente como gastos em educação.

A equipe de auditoria selecionou pontos que entendeu como *Despesas Inelegíveis como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*.

Dos itens destacados, o Estado da Bahia clama especial atenção para o Programa Mais Futuro, o Programa Vale Alimentação Estudantil e, sobretudo, o Programa Bolsa Presença do Estado da Bahia, que representa o maior valor glosado.

Quanto ao Programa Mais Futuro, o programa visa garantir a permanência do estudante na universidade, o que, na concepção sobre políticas educacionais que norteiam a formulação das políticas públicas da SEC, trata-se de uma ação fundamental para manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser computada nos 25%.

Em relação ao Programa Vale Alimentação Estudantil (PVAE), cabe destacar que a UNICEF destacou recentemente, em pesquisa publicada em 2020⁵, a importância da alimentação escolar e o seu caráter essencial para as garantias das condições de ensino:

Brasileiros que vivem em domicílios com *crianças e adolescentes* foram os mais impactados pela redução da renda, pela insegurança alimentar e pela fome.

(...)

(grifos nossos)

Na Bahia, a situação de emergência para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19 em todo o território do Estado foi publicada no Decreto nº 19.549, de 18 de março de 2020, com posteriores alterações. Em decorrência destes fatos foi decretada, também, a suspensão das atividades letivas nas unidades de ensino da rede pública estadual conforme Decreto nº 19.586, de 27 de março de 2020 e suas modificações ulteriores, sendo estes apenas alguns dos diversos normativos que orientaram as ações do Estado e estabeleceram suas limitações e possibilidades de atuação em todo o Estado.

Considerando o contexto da pandemia descrito e ainda persistente, que no exercício sob análise encontrava-se em sua pior fase, com altos índices de contaminação e de mortes, com indicativos de colapso do sistema de saúde no Estado da Bahia e na maioria dos estados brasileiros, impondo acirramento de medidas restritivas para circulação de pessoas, entre outros, há que se investigar melhor as possibilidades de recorrer a análises mais adequadas aos desafios postos pelo caso concreto em apreço.

5 <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/familias-com-criancas-e-adolescentes-sao-vitimas-ocultas-da-pandemia-revela-pesquisa-do-unicef>

Assim, em 2021, em um contexto absolutamente excepcional, a oferta de alimentação escolar não pode ser categorizada como ação suplementar para o ensino, e sim como condição essencial para garantir as condições de aprendizagem e de garantia da oferta de ensino, na medida em que atenua os impactos do contexto socioeconômico agravado com a pandemia e que recai sobre os estudantes matriculados na Rede ou mesmo nas Universidades.

Em 2021, as ações de ensino foram retomadas de forma remota e seguem um calendário letivo, sendo relevante que os estudantes estejam com boa condição de saúde alimentar para cumpri-lo.

Desse modo, a interpretação literal do art. 71 da LDB não condiz com a responsabilidade e compromisso assumida pelo Estado da Bahia na realização de ações que, em 2021, em face da pandemia, foram e têm sido fundamentais para manutenção e desenvolvimento do ensino, em especial, como se pode ser evidenciado na oferta de segurança alimentar para a comunidade estudantil.

Os excepcionais contextos ora explicitados demandam uma outra interpretação, eis que a racionalidade burocrática inserida na leitura do art. 71 supracitado induz, fora do contexto, à equivocada conclusão de descumprimento de obrigação constitucional pelos gestores estaduais, quando em verdade os mesmos atuaram em prol da defesa de princípios e direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal -com destaque para o princípio da dignidade humana e os direitos e garantias relacionados à educação - a todas as crianças e adolescentes e jovens brasileiros e, no caso da Bahia, aos estudantes sob a responsabilidade da SEC e das Universidades Estaduais.

Em face da situação socioeconômica do Brasil, dos Municípios, das características da população infantil e adolescente atendida pelo ensino público, reitera-se que é necessário analisar os dispositivos da Constituição Federal e outros infraconstitucionais, como os da LDB, interpretando os dispositivos selecionados com base, entre outros, nos *princípios da finalidade e da unidade da Constituição, uma vez que as despesas realizadas, no contexto evidenciado, em especial a alimentação para os estudantes se constituem de despesas fundamentais para manutenção das condições de desenvolvimento do ensino e, neste sentido, devem ser incluídas no cômputo dos 25% de que trata o art. 212 da CF.*

Isto posto, considerando que os apontamentos da Auditoria e suas fundamentações suprarrelatadas apresentam interpretação literal do art. 71 da LDB e não atentam para os contextos que impactaram a gestão pública no Estado da Bahia em 2021, o que pode induzir a erro o Pleno do TCE, na oportunidade de apreciação do Relatório citado, sobre suposto descumprimento de obrigação constitucional pelo Estado, reitera-se a necessidade de que sejam aplicadas aos atos destacados pela Auditoria outras técnicas de interpretação normativa, em especial as que levem em conta, entre outros, o princípio da unicidade da Constituição ou as técnicas que avaliem as tensões entre dispositivos constitucionais à luz do caso concreto, a exemplo da ponderação. **Até em aplicação dos arts. 20 e 22, caput e §1º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (LIND)!**

Também cabe destacar que não faz nenhum sentido considerar o fornecimento da merenda escolar quando realizado dentro da unidade escolar como despesa com educação, mas, por outro lado, entender que o fornecimento de alimentação para o estudante na modalidade remota ou híbrida não possa ser considerado como gasto com educação. Trata-se de visão limitada e que não merece prosperar.

Por fim, quanto ao **Programa Bolsa Presença** cabe destacar o seguinte, conforme Parecer acolhido pelo Procurador Geral do Estado da Bahia.

Certo de que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/1996) disciplina os gastos com educação, não admitindo as despesas com assistência social, cabe analisar se o Programa Bolsa Presença, instituído pela Lei Estadual 14.310, de 2021, trata-se de atividade voltada à assistência social ou à educação, sabendo-se que será o critério diferenciador o seu **objetivo central**.

O objetivo do Programa Bolsa Presença restou definido como o estímulo à permanência dos alunos da Rede Pública Estadual de Ensino em condição de vulnerabilidade socioeconômica. Considerado o grave intervalo de suspensão total ou parcial da educação pública diante da pandemia e do agravamento das condições socioeconômicas de grande faixa populacional (o percentual da classe baixa saiu de 38%

em 2011 para 47% em 2021, segundo o IBGE⁶), indiscutível a necessidade de medidas para manter o serviço público educacional, melhor dizendo, garantir o real acesso à Educação. Daí porque a expressão definidora do objetivo central não é a “vulnerabilidade socioeconômica”, mas sim a permanência dos alunos na escola.

Não à toa, competirá o **desenvolvimento de “ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno”**, em conjunto com o pagamento de uma bolsa no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais). Duas, portanto, as ações principais: concessão do auxílio financeiro, **mas também a construção de medidas pedagógicas para garantir exatamente a permanência do aluno e o desenvolvimento do ensino**. Vide, no art.2º, os objetivos secundários a alcançar:

‘Art. 2º - Para alcançar os objetivos do Programa Bolsa Presença serão desenvolvidas ações de fortalecimento e motivação de aprendizagem do aluno, de continuidade nos estudos e de apoio à sua família, consistentes em:

I - realizar atividades pedagógicas orientadas dentro de uma das linhas do Programa Bolsa Presença, voltadas a contextualizar o aluno na preparação de seu futuro no mundo do trabalho, com o desenvolvimento do projeto de vida, conforme as orientações da Base Nacional Comum Curricular - BNCC;

II - apoiar a família do aluno, com a concessão de bolsa, e aproximá-la da escola, fortalecendo os vínculos para combater o abandono escolar;

III - ofertar cursos de formação continuada aos alunos e às suas famílias, através do Instituto Anísio Teixeira - IAT, das universidades públicas e de outras instituições que desenvolvam projetos que se coadunem com os objetivos do Programa Bolsa Presença;

IV - incentivar o protagonismo juvenil, a partir do engajamento dos líderes de classe e dos monitores do Programa Mais Estudo, instituído pela Lei nº 14.306, de 12 de fevereiro de 2021, na mobilização e interlocução junto aos estudantes e famílias participantes do Programa Bolsa Presença;

V - incentivar o voluntariado, a partir do envolvimento de estudantes universitários.

6 <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/como-a-pandemia-impactou-as-classes-economicas-brasileiras>

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/17/classe-media-encolhe-na-pandemia-e-ja-temmesmo->

[tamanho-da-classe-baixa.ghtml](https://ufmg.br/comunicacao/noticias/como-a-pandemia-impactou-as-classes-economicas-brasileiras)

<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/como-a-pandemia-impactou-as-classes-economicas-brasileiras>

Mais: as atividades precisam seguir o Documento Curricular Referencial da Bahia (DRRB e BNCC), com observância dos eixos temáticos descritos no art.3º. E os alunos, assim como as famílias, precisam participar efetivamente das atividades pedagógicas ordinárias e especiais (art.6º), e serão avaliados após cada edição do programa (art.7º).

Nítido, pois, que o objetivo central firma-se na **garantia do acesso à educação, com a permanência do aluno na escola**. Há toda uma modelagem voltada à motivação do aluno, com envolvimento da família. O escopo, repita-se é educacional, e não primariamente proteção social, vigilância socioassistencial ou defesa de direitos, capaz de reclamar uma proteção social básica ou especial, nos termos da Lei Federal 8.742, de 1993. Não havendo diretamente o objetivo da assistência social, incabível a aplicação de recursos financeiros alocados para a assistência social. Ao reverso, constituindo o objetivo central o desenvolvimento educacional, deve-se utilizar os recursos próprios, nos termos do art. 212 da CF/88 e do art.70 da Lei 9394, de 1994.

Merece ser pontuado que a previsão de que será beneficiado o aluno cuja família esteja inscrita no CadÚnico não traduz o objetivo central do programa (permanência na escola), mas apenas a seleção do público mais necessitado, o que, por si só, como visto, não tipifica os objetivos típicos da assistência social para fins de caracterização do programa como da área educacional ou assistencial.

Assim, com tais considerações, resta esclarecida a necessidade que a alocação de despesas do Programa Bolsa Permanência deve ser considerada como despesa típica educacional, não sendo devida a glosa realizada pela Auditoria de cerca de R\$ 300 milhões de reais.

Apresentadas estas considerações, espera-se verem-se esclarecidos os questionamentos dessa Egrégia Corte de Contas, reconhecendo-se o cumprimento do limite mínimo dos gastos com educação e afastando-se as glosas realizadas no cálculo em relação aos programas mencionados.

DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto às determinações propostas, o Estado da Bahia reitera o seu entendimento acerca da impossibilidade de expedição de determinações em face do Exmo. Governador do Estado no âmbito de Parecer Prévio, tendo em vista a função de parecerista do TCE e não de julgador, competência esta atribuída exclusivamente à Assembleia Legislativa.

Apesar disso, cumpre tecer algumas considerações acerca de algumas das determinações propostas, além das já feitas na fundamentação realizada anteriormente.

“12) que, em articulação conjunta com a AGE/SEFAZ (arts. 2º, inciso IX, e 9º do Decreto Estadual nº 18.874/2019) e com a PGE (art. 2º, incisos VII e XX, do Decreto Estadual nº 11.738/2009), seja realizado levantamento da totalidade dos pagamentos com indícios de irregularidade na classificação como devolução de saldo de convênios e adotadas as medidas cabíveis nas esferas administrativa e/ou judicial para reaver aqueles valores que tenham sido indevidamente pagos (item 2.6.3.7);”

Sobre tal tema, cabe destacar que o Tribunal de Contas da União tem entendimento de que é possível a responsabilização do ente público conveniente. Assim, em certas ocasiões, o TCU imputa débito diretamente ao Estado da Bahia de modo solidário ao Gestor Estadual, conforme TC-031.992/2015-3, que segue a título de exemplo.

A inscrição do débito em dívida ativa em desfavor do Estado da Bahia implica em inscrição de restrição cadastral do Estado perante a União e poderia impossibilitar a captação de novos convênios pelo Estado da Bahia, o que traria sérios prejuízos à Administração Estadual.

Em razão disso, em tais casos se faz necessário que o Estado da Bahia realize a devolução dos valores solicitados pelo ente concedente e pelo TCU com objetivo de que maiores prejuízos não sejam causados ao Estado da Bahia, com a restrição para a realização de novas transferências.

Também não se pode afirmar que as devoluções se dão por conta de conduta dos Gestores, podendo se dar por motivos alheios à vontade do Gestor ou até mesmo de divergência entre a Conveniente e o Estado da Bahia. Assim, não merece prosperar a proposta de determinação citada.

DETERMINAÇÃO 15 – PROHABIT

15) encaminhar a este Tribunal, no prazo de 60 dias, relatório detalhado sobre os procedimentos de cobrança da inadimplência, relacionados com os Empréstimos a Servidores – PROHABIT, em atenção ao previsto nos arts. 59 e 82, parágrafo único, da Lei Estadual nº 6.677/1994, e arts. 176, §2º, e 188 da Lei Estadual nº 7.990/2001 (item 2.7.5);

O PROHABIT – Programa Habitacional do Servidor Público é gerenciado pela CONDER, que utiliza para a administração e controle dos créditos habitacionais o sistema Wingm/Secrel e a contabilização em nome do Governo do Estado da Bahia é realizada no FIPLAN, de acordo com os valores lançados na folha de pagamento e arrecadados na conta 1028 na Caixa Econômica Federal.

A seguir constam os esclarecimentos necessários relativos ao Programa.

1.1 Inadimplência: Em 31/12/2020, foi extraído o relatório de controle da inadimplência no sistema Wingm, que apresentou 7108 contratos com prestações em atraso. Foi verificado de imediato que, em 6112 contratos, a inadimplência demonstrada no relatório não era real ou não foi causada pelo servidor, visto que se tratavam de contratos com prestações descontadas em folha de pagamento. Isto ocorreu devido a dois motivos:

- a) O procedimento de cobrança estava sendo executado da seguinte forma: após o prazo de concessão do crédito habitacional, o servidor ficava um mês sem nenhum lançamento no seu contracheque, para apenas no mês seguinte ser iniciada a cobrança;
- b) Em janeiro de 2019, quando da migração da folha dos servidores estatutários do sistema SIRH para o sistema RHBAHIA, não foram consignadas prestações de 6020 servidores.

Com isso, restaram 996 contratos com inadimplência e mais de 2 (duas) prestações em atraso, relativos a ex-servidores ou servidores falecidos (quando não havia previsão de cobertura securitária).

1.1.1 Ações executadas:

- a) Foi realizado ajuste na rotina operacional de cobrança e ao final do término concessão do crédito habitacional, no contracheque seguinte, já é iniciada a consignação em folha de pagamento. **Não**

está ocorrendo mais a situação de prestações em atraso para contratos em consignação;

- b) Foram encaminhadas 274 cartas de cobrança extra-judicial;
- c) Estão em andamento 66 ações judiciais;
- d) Foi oficializado a PGE-PROFIS, através do processo SEI nº 043.15992.2022.0004794-12, pedido para orientação quanto a inclusão dos ex-servidores inadimplentes na dívida ativa estadual.

1.1.2 – Ações em andamento:

- a) Novas medidas administrativas e judiciais de cobrança continuarão sendo executadas;
- b) Será apresentado ao Conselho Fiscal da CONDER, a incorporação ao saldo devedor das parcelas em atraso de contratos em consignação, conforme descrito no item 2.1, no montante de R\$ 2.106.842,62. Caso aprovado tais valores não serão mais contabilizados como inadimplência.

2.2 Contabilização do PROHABIT: Em 31/12/2021, foi verificado uma diferença entre o direito a receber no sistema FIPLAN e no sistema RHBAHIA, na ordem de R\$ 40,3 milhões. Foi verificado pela CONDER que esta diferença se refere principalmente ao valor da correção pela atualização pela equivalência salarial no sistema FIPLAN. Outros ajustes foram realizados no sistema Wingm para evitar novas diferenças, de forma a reduzir ao mínimo essa divergência de valores entre FIPLAN e Wingm.

1.1.1 – Ações executadas:

- a) Foram realizados os ajustes no formato do arquivo de processamento do crédito habitacional, a exemplo dos arquivos de envio e de importação do WINGM, adequando-o ao Layout do RH BAHIA – SAP;
- b) Foi realizada a importação do legado de crédito habitacional. Todos os valores e eventos ocorridos na folha de pagamento do Estado, desde janeiro de 2006 até setembro de 2021, foram importados para o sistema Wingm, equalizando dentro do sistema os saldos de cada contrato;
- c) Foram lançados no FIPLAN, os eventos de sinistro, onde o saldo devedor com o Estado é automaticamente quitado;
- d) Foi elaborado relatório no Wingm para realização da conciliação bancária mensal.

1.1.2 - Ações em andamento:

- a) Foi gerado no Wingm o relatório da correção pela equivalência salarial até 31/12/2021 (anexo) e será aberto processo para ajuste no FIPLAN, no montante de R\$ 55,7 milhões, o que vai diminuir substancialmente a divergência;
- b) Em rotina mensal, a CONDER, em conjunto com a empresa responsável pelo sistema Wingm, está adequando o sistema à OT –Orientação Técnica de contabilização da SEFAZ;

- c) A CONDER está firmando com o TCE, um TAG – Termo de Ajuste de Gestão, que contempla todos os ajustes na contabilização do PROHABIT até 31/12/2023.

Assim, com os devidos esclarecimentos e as medidas adotadas pelo Estado, não cabe a imposição da determinação sob análise.

DA CONCLUSÃO

Assim, apresentados os esclarecimentos, roga o Estado da Bahia, à Egrégia Corte de Contas, pela aprovação das contas de Governo, do exercício de 2021, com recomendações.

Ao Gabinete do Exmº Conselheiro Relator, com as homenagens de estilo.

Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado da Bahia junto ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado da Bahia, em 30 de maio de 2022.

Ubenilson Colombiano

Procurador do Estado

Patrícia Saback

Procuradora Assistente

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Patricia Saback Pacheco Startari de Oliveira
Representante da Procuradoria - Assinado em 30/05/2022



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: G4ODI5NJQX